



**Aalto-yliopisto**  
Insinöörیتieteiden  
korkeakoulu

Jukka Koponen

## **Maapoliittisten ohjelmien vertailu kuntien välillä**

Diplomityö, joka on jätetty opinnäytteenä tarkastettavaksi  
diplomi-insinöörin tutkintoa varten.

Rovaniemellä 28.12.2019

Valvoja: Professori Kirsikka Riekkinen

Ohjaaja: Diplomi-insinööri Risto Karhu

---

**Tekijä** Jukka Koponen

---

**Työn nimi** Maapoliittisten ohjelmien vertailu kuntien välillä

---

**Maisteriohjelma** Master's Programme in Real Estate Economics

**Koodi** ENG24

---

**Työn valvoja** Professori Kirsikka Riekkinen

---

**Työn ohjaaja** Diplomi-insinööri Risto Karhu

---

**Päivämäärä** 28.12.2019

**Sivumäärä** 63

**Kieli** Suomi

---

### Tiivistelmä

Julkiset toimijat kuten kunnat ja valtio harjoittavat maankäyttöpolitiikkaa, joka koostuu kaavoitus- ja maapolitiikasta. Useat kunnat käsittelevät harjoittamansa maapolitiikan periaatteita, linjauksia sekä toimintatapoja maapoliittisessa ohjelmassa. Maapoliittisen ohjelman etuja ovat muun muassa kunnan maapolitiikkaan liittyvien toimintatapojen ja tavoitteiden avoin esittäminen niin kuntalaisille kuin yritystoimijoillekin. Maapoliittisen ohjelman sisällölle ei kuitenkaan ole esimerkiksi lainsäädännössä asetettu määrättyä muotoa, minkä vuoksi ohjelmien sisällöt voivat vaihdella kunnittain.

Tämän diplomityön tavoitteena on tarjota selkeä ja helposti ymmärrettävä katsaus maapolitiikan lähtökohtiin, kuntien harjoittaman maapolitiikan keinovalikoimaan sekä maapoliittisiin ohjelmiin. Työn kaksiosainen tutkimuskysymys pyrkii havainnoimaan, millaisia samankaltaisuuksia ja eroja eri kuntien maapoliittisissä ohjelmissa on havaittavissa sekä miten näitä eroja voidaan selittää. Työllä pyritään tuomaan uusi näkökulma aihealueen tutkimukseen tarjoamalla katsaus usean kunnan maapoliittisten ohjelmien linjauksiin ja syihin linjausten takana.

Diplomityö koostuu kolmesta osasta. Työn teoriapohjan luo kirjallisuuskatsaus, jossa pyritään muodostamaan kuva maapolitiikan peruslähtökohdista. Työn kaksiosainen empiirinen osuus koostuu 11 tutkimusta varten valitulle maapoliittiselle ohjelmalle tehtävästä sisällönanalyysistä sekä analyysin havaintojen pohjalta toteutettavasta rajatusta haastattelututkimuksesta. Sisällönanalyysi tarkastelee kuntakohtaisesti sekä yhteenvetona maapoliittisten ohjelmien sisältöä, niissä esitettyjä linjauksia sekä ohjelmien välisiä eroja. Haastattelututkimus puolestaan paneutuu analyysin aikana esiin nousseisiin seikkoihin, pyrkien selvittämään syitä niiden takana. Haastattelututkimus toteutettiin teemahaastatteluina ja siihen osallistui 1-2 maapolitiikan parissa työskentelevää henkilöä kolmesta tutkimuksen kunnasta. Haastattelukunniksi valikoituivat Leppävirran kunta sekä Rovaniemen ja Oulun kaupungit.

Tutkimuksen tulokset osoittavat, että kuntien maapoliittisten ohjelmien välillä on useita pääpiirteittäisiä samankaltaisuuksia, muun muassa maapolitiikan päälinjaukset sekä keinovalikoiman käyttöön liittyen. Tutkimuksen kunnista kaikki katsoivat maapolitiikan merkittäväksi työkaluksi strategisten tavoitteidensa saavuttamisessa sekä hyödynsivät suurinta osaa maapolitiikan keinovalikoimasta tavoitteidensa tukemiseen. Eroavaisuuksia ohjelmien välillä oli nähtävissä muun muassa maapolitiikan keinojen hyödyntämisessä sekä asiakokonaisuuksien ja linjausten käsittelyn laajuuksissa.

---

**Avainsanat** maankäyttöpolitiikka, maapolitiikka, maapoliittinen ohjelma, kunnat

---



---

**Author** Jukka Koponen

---

**Title of thesis** Comparison of land policy programmes between municipalities

---

**Master programme** Master's Programme in Real Estate Economics

**Code** ENG24

---

**Thesis supervisor** Professor Kirsikka Riekkinen

---

**Thesis advisor** M.Sc. (Tech) Risto Karhu

---

**Date** 28.12.2019

**Number of pages** 63

**Language** Finnish

---

### **Abstract**

Public actors such as municipalities and government practice land use policy which, consists of planning policy and land policy. Many municipalities discuss their land policy principles alignment and practices in a land policy programme. Advantages of such a programme are for example transparency of practices and aims of the municipality to individuals as well as companies. There is not, however, set form for such a programme for example in legislation, which can lead to differences of content between municipalities.

The aim of this thesis is to offer an understandable and easy to follow review to the basis of land policy the selection of land policy tools used by municipalities and land policy programmes. The two-fold research question set to this thesis attempts to observe the similarities and differences between the programmes and how they can be explained. The thesis also attempts to provide a new insight to field of study by offering a review of several land policy programmes, their alignments and reasons leading to them.

This thesis consists of three parts. The literature review forms the theoretical part of the work and attempts to form an overview to basics of land policy. The two-fold empirical portion consists of content analysis and a limited interview study conducted according to the results of the analysis. The content analysis attempts to observe and summarize the alignments and differences between 11 chosen land policy programmes. The interview study attempts to observe reasons behind matters raising attention during analysis. The interview study was completed using a general interview guide approach and conducted on 1-2 individuals working with land policy in three municipalities observed in the analysis. The chosen municipalities were municipality of Leppävirta, city of Rovaniemi and city of Oulu.

The results of the study point out several general similarities between land policy programmes. These are, for example, the main alignments of the policies and the use of available means by which to enforce them. All of the municipalities chosen for the study see land policy as a significant tool to support the achievement of their strategic goals. They also used most of the tools provided by the land policy to support their aims. Differences between programmes can be seen for example in the municipalities' use of available land policy tools and the detail, in which they discuss alignments and their backgrounds.

---

**Keywords** land use policy, land policy, land policy program, municipalities

---

*Joka kysymystä voi katsella kahdelta puolelta.*

-Pythagoras

## Alkusanat

Tämän diplomityön aihe sai alkunsa kirjoittajan kiinnostuksesta ja halusta laajentaa aiemman insinöörikoulutuksen perusteella muodostunutta tietopohjaa kuntien harjoittamasta maapolitiikasta sekä maapolitiikan eri keinoista. Kiinnostusta aihealuetta kohtaan lisäsi myös työnantajani tarjoama mahdollisuus työskennellä osana maapoliittisen ohjelman päivitysprosessia. Vaikka diplomityö ja työtehtäväni eivät olleet suoraan sidoksissa toisiinsa, prosessiin osallistuminen sekä diplomityön kirjoittaminen tukivat toisiaan ja tarjosivat mahdollisuuden asiakokonaisuuksien laajempaan hahmottamiseen.

Tutkimuksen tavoitteena oli havainnoida kuntien maapoliittisten ohjelmien samankaltaisuuksia ja eroja sisällönanalyysin avulla sekä pyrkiä löytämään syitä niille haastattelututkimuksen keinoin. Haluan esittää kiitoksen tutkimuksen haastatteluosaan osallistuneille kunnille, Leppävirran kunnalle, Rovaniemen ja Oulun kaupungeille, sekä erityisesti haastatteluun osallistuneille viranhaltijoille. Haastattelut mahdollistivat tutkimuksen onnistuneen toteuttamisen ja tarjosivat siihen runsaasti uusia näkökulmia.

Haluan kiittää työnantajaani, Raahen kaupunkia, opiskelun aikana saamastani kannustuksesta ja tuesta. Haluan esittää kiitoksen Pasi Alatalolle sekä Hannu Pataselle, jotka tukivat työtä ja antoivat uusia näkökulmia tutkimuksen toteuttamiseen liittyen. Suuret kiitokset työn valvojalle, Kirsikka Riekkiselle, jolta olen saanut työn aikana tärkeitä neuvoja, ohjeita ja tukea. Lisäksi haluan esittää erityiskiitoksen työn ohjaajalle, Risto Karhulle, jolla on aina ollut aikaa keskustella työstäni ja siihen liittyvistä kysymyksistä ja joka on tukenut työtä sen kaikissa vaiheissa kommentoimalla ja ohjaamalla eteenpäin. Lopuksi kiitos perheelleni, joka on tukenut sekä opintojeni että diplomityön edistymistä kannustaen eteenpäin kaikissa tilanteissa. Heidän tukensa opinnoilleni on ollut ensiarvoisen tärkeää. Kiitokset myös graducoiralleni Jojolle.

Rovaniemellä 28.12.2019

*Jukka Koponen*

maanmittausinsinööri (AMK)

## Sisällysluettelo

Tiivistelmä

Abstract

Alkusanat

Lyhenteet

1	Johdanto .....	1
1.1	Tausta .....	1
1.2	Tutkimuksen tavoitteet .....	2
1.3	Tutkimusmenetelmät .....	2
1.4	Tutkimuksen rakenne .....	3
1.5	Tutkimusaineisto .....	4
1.6	Aihealueesta aiemmin suoritettut tutkimukset .....	6
2	Kunnan maapolitiikka .....	7
2.1	Maapolitiikkaan liittyvä lainsäädäntö .....	7
2.2	Maapoliittinen ohjelma .....	8
2.3	Maan hankinta .....	9
2.3.1	Vapaaehtoinen vaihdanta .....	9
2.3.2	Etuosto-oikeus .....	10
2.3.3	Katualueen ilmaislouovutusvelvollisuus .....	11
2.3.4	Lunastaminen .....	11
2.4	Tontin luovutus .....	12
2.5	Yksityisen omistamalle maalle kaavoittaminen .....	14
2.5.1	Kaavoituksen käynnistämissopimus ja maankäytösopimus .....	14
2.5.2	Kehittämiskorvaus ja kehittämisalumenettely .....	15
2.6	Laadittujen kaavojen toteutumisen edistäminen .....	15
2.6.1	Rakennuskielto, toimenpiderajoitus ja rakentamiskehotus .....	16
2.6.2	Rakentamisvelvoite ja yhteisjärjestely .....	16
2.6.3	Rakentamattoman rakennuspaikan korotettu kiinteistövero .....	17
2.7	Hajarakentamisen ohjaaminen .....	17
2.8	Yhteistyö kuntien välillä .....	18
2.9	Tavoitteiden saavuttamisen tarkkailu ja toimenpiteiden analysointi .....	18
3	Maapoliittisten ohjelmien sisällönanalysointi .....	20
3.1	Heinävesi .....	20
3.2	Leppävirta .....	22
3.3	Ii .....	24
3.4	Mustasaari .....	26
3.5	Hamina .....	28
3.6	Ylöjärvi .....	31
3.7	Rovaniemi .....	33
3.8	Lappeenranta .....	34
3.9	Joensuu .....	37
3.10	Oulu .....	40
3.11	Vantaa .....	42
3.12	Ohjelmien välinen vertailu ja yhteenvedo .....	45
4	Haastattelututkimus .....	50
4.1	Haastattelukysymykset .....	50
4.2	Haastattelututkimuksen tulokset .....	50
4.2.1	Leppävirta .....	50
4.2.2	Rovaniemi .....	51

4.2.3	Oulu .....	53
4.3	Yhteenveto .....	54
5	Tutkimuksen yhteenveto ja pohdinta.....	56
Lähteet		
Liitteet		

## Lyhenteet

ARA	Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus
EOL	Etuostolaki 608/1977
KML	Kiinteistönmuodostamislaki 554/1995
KuntaL	Kuntalaki 410/2015
KVL	Kiinteistöverolaki 654/1992
LunL	Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta 603/1977
MML	Maanmittauslaitos
MRL	Maankäyttö- ja rakennuslaki 132/1999
RakL	Rakennuslaki 370/1958 (kumottu)



# 1 Johdanto

## 1.1 Tausta

Maa sekä sen omistus muodostavat pohjan kaikelle yhteiskunnan harjoittamalle toiminnalle. Maata hyödynnetään muun muassa rakentamiseen, liikkumiseen, elinkeinojen harjoittamiseen sekä vapaa-ajan viettoon. Taloustieteessä maan katsotaan olevan yksi pääoman muodoista. Maan ominaisuudet, kuten sen rajallinen määrä, katoamattomuus sekä kiinteä sijainti kuitenkin erottavat sen muista pääoman muodoista. Näiden ominaisuuksien vuoksi maalla on erityinen asema sekä merkitys niin yhteiskunnallisten toimijoiden kuin yksityishenkilöidenkin näkökulmasta. Maata kehittävien tahojen kuten kuntien sekä valtion kannalta tarkasteltuna maan erityiset ominaisuudet muodostavat tarpeen aktiiviselle toiminnalle, jolla varmistetaan muun muassa alueiden oikeanaikainen saaminen haluttuun käyttötarkoitukseen. (Hengstermann ym. 2018, s.3-4; Virtanen, 2000, s. 5; Virtanen, 2004, s. 1, 5.)

Julkisten toimijoiden harjoittamia maan hankintaan, hallintaan, luovutukseen ja suunnitellun käytön edistämiseen liittyviä toimia kutsutaan maapolitiikaksi. Valtiovallan ja kuntien harjoittama maapolitiikka eroaa jossain määrin toisistaan toimijoiden välisten roolierojen vuoksi. Valtion rooli maapolitiikassa koostuu moniasteisesta kokonaisuudesta, jonka muodostavat muun muassa asema lainsäätäjänä, maanomistajana sekä maapolitiikkaa harjoittavien tahojen ohjaavana toimijana. Kuntien harjoittaman maapolitiikan rooli voidaan puolestaan nähdä valtion roolia yksinkertaisempuna. Kuntien maapolitiikan keinot perustuvat suurelta osin lainsäädäntöön. Vahvempien maapolitiikan keinojen, kuten lunastusoikeuden käyttö perustuu myös valtiovallan hyväksyntään. Kuntien maapolitiikan keskeinen lähtökohta on tukea asetettujen tavoitteiden saavuttamista ja edelleen kuntalaisten yhteistä etua osana kunnan kehittämiseen tähtääviä toimia. Tässä tutkimuksessa keskitytään kuntien harjoittamaan maapolitiikkaan ja sen havainnoimiseen. (Takalo-Eskola, 2005, s. 6; Virtanen, 2004, s. 7-8, 60-63.)

Kuntien maapolitiikka aiheuttaa aika ajoin julkista keskustelua. Aihealueesta on kirjoitettu useita Maankäyttö -lehdessä julkaistuja artikkeleja. Maapolitiikka- aihealueen laajuuden vuoksi artikkelit keskittyvät käsittelemään aihetta valitsemastaan näkökulmasta muun muassa ajankohtaiseksi nähtyjen tapahtumien avulla. Keskustelua ovat aiheuttaneet muun muassa maapolitiikan harjoittamiseen liittyvät toimet, kuten (pakko)lunastus, joka voidaan nähdä kuntien pyrkimyksenä toteuttaa omia suunnitelmiaan ja hankkeitaan maanomistajien oikeuksista piittaamatta. Maapoliittisten toimien harjoittaminen voidaan myös nähdä kunnan yrityksenä vaurastua maanomistajien kustannuksella. Toisaalta maapolitiikan rooli erityisesti kasvavien kuntien maankäyttöpolitiikan osana on herättänyt keskustelua. Muun muassa maapolitiikan merkitystä kysyntää vastaavan asuntotuotannon järjestämisessä, sen vaikutusta kuntatalouteen sekä roolia väestön keskittymiskehityksessä on käsitelty useissa lehtiartikkeleissa. Artikkelien, jokainen omasta näkökulmastaan, voidaan nähdä alleviivaavan toimivan maapolitiikan kunnille luomia etuja ja mahdollisuuksia. (Keskinen, 2010; Kolis, 2018; Lehtonen, 2016; Tuomi ja Hiironen 2015; Valtonen, 2014; Virtanen, 2014.)

## 1.2 Tutkimuksen tavoitteet

Tämän tutkimuksen tavoitteena on syventyä maapolitiikan peruslähtökohtiin, käsitellä kuntien hyödyntämiä maapolitiikan työkaluja ymmärrettävästi sekä muodostaa käsitys kuntien maapoliittisten ohjelmien välisistä samankaltaisuuksista, eroista ja niihin vaikuttavista syistä. Aihetta pyritään tarkastelemaan laajemmassa kontekstissa ja tarjoamaan näin uusi näkökulma maapolitiikan harjoittamisesta käytävään keskusteluun. Diplomityön tutkimuskysymys on kaksiosainen:

1. Millaisia samankaltaisuuksia ja eroja eri kuntien maapoliittisissa ohjelmissa on?
2. Miten havaittuja eroja voidaan selittää?

Tutkimuksen hypoteesi on, että maapoliittisten ohjelmien peruslähtökohdat sekä maapolitiikan toteuttamisessa käytettävät keinot ovat suurelta osin samat kuntien välillä. Hypoteesi perustuu kuntien samankaltaiseen rooliin julkisina toimijoina sekä lainsäädännön mahdollistamien maapolitiikan keinojen valikoimaan. Ohjelmien laajuuksissa ja yksityiskohtaisuudessa oletetaan kuitenkin olevan huomattavia eroja. Jokaisen kunnan oletetaan painottavan ohjelmissaan näkökohtia, jotka heijastuvat niiden omista intresseistä ja tavoitteista.

Vastaamalla valittuihin tutkimuskysymyksiin tutkimus pyrkii tarjoamaan ajantasaisen näkökulman maapoliittisten ohjelmien välisiin eroihin sekä niiden syihin niin maapolitiikan parissa työskenteleville ammattilaisille kuin ulkopuolisille tarkastelijoillekin. Työn päämääränä on olla ymmärrettävä, uskottava sekä helposti hyödynnettävä työkalu maapoliittisten ohjelmien välisten eroavaisuuksien ja niihin mahdollisesti vaikuttavien syiden hahmottamiseen.

## 1.3 Tutkimusmenetelmät

Tämä diplomityö koostuu kirjallisuuskatsauksesta sekä kaksivaiheisesta empiirisestä osuudesta: maapoliittisille ohjelmille tehtävästä sisällönanalyysistä ja analyysin pohjalta tehtävästä rajatusta haastattelututkimuksesta. Kirjallisuuskatsauksella pyritään luomaan tutkimuksen aihealueesta sekä asiayhteyksistä selkeä kokonaisuus, joka tukee empiirisen osan tarkastelua (Hirsjärvi ym. 2009, s. 120, 258-259). Kirjallisuuskatsauksessa paneudutaan maapolitiikkaa käsitteleviin kirjoihin, tutkimuksiin ja lainsäädäntöön. Katsauksessa perehdytään maapolitiikan yleisiin lähtökohtiin, osa-alueisiin sekä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi käytössä oleviin, lainsäädännön mahdollistamiin keinoihin. Teoriaosuus luo tarvittavan tietopohjan sisällönanalyysiä ja haastattelututkimusta varten.

Työn empiirisen osion ensimmäisenä vaiheena on maapoliittisten ohjelmien sisältöjen analysointi. Kuntien maapoliittisille ohjelmille tehtävä sisällönanalyysi koostuu 11 tutkimusta varten valitun ohjelman analysoinnista. Jokaiselle ohjelmalle tehdään yksilöllinen sisällönanalyysi sekä sen havaintoihin perustuva tiivistetty yhteenveto. Yksilöllisten tarkastelujen jälkeen tutkittavia ohjelmia vertaillaan kootusti ja vertailun pohjalta laaditaan yhteenveto. Analyysien ja vertailun tukena käytetään havaintojen perusteella laadittuja taulukkoaineistoja. Sisällönanalyysin tavoitteena on varmistaa mahdollisimman monipuolinen otanta objektiivisen vertailun saavuttamiseksi. Sisällönanalyysi kuuluu laadullista aineistoa käsittelevänä analysointimenetelmänä laadulliseen eli kvalitatiiviseen tutkimukseen. Sisällönanalyysin taulukollisessa osuudessa

on kuitenkin nähtävissä myös joitain kvantitatiiviselle tutkimukselle ominaisia piirteitä. (Hirsjärvi ym. 2009, s. 139-140; Tuomi ja Sarajärvi, 2018, s. 103.)

Työn empiirisen osion toisena vaiheena on sisällönanalyysin perusteella toteutettava rajattu haastattelututkimus. Haastatteluilla pyritään syventämään sisällönanalyysin aikana esiin nousseita havaintoja ja huomioita. Haastattelut toteutetaan 3 kunnalle, joiden maapoliittinen ohjelma kiinnittää huomiota sisällönanalyysin aikana. Haastattelumenetelmäksi valittiin kvalitatiivisesti toteutettava teemahaastattelu, joka mahdollistaa teemoihin perustuvan asiakokonaisuuksien käsittelyn (Hirsjärvi ja Hurme, 2015, s. 47-48). Haastattelujen tueksi koostetaan 10 kysymystä, joista osa on kaikille haastattelun kunnille esitettäviä yleiskysymyksiä ja osa kuntakohtaisesti laadittuja kysymyksiä. Näiden kysymysten lisäksi haastateltaville tarjotaan mahdollisuus tukikysymyksien rajoja laajempaan keskusteluun, minkä aikana voidaan esittää tarkentavia lisäkysymyksiä. Jokaisesta haastatteluun valitusta kunnasta haastateltaviksi pyydetään 1-2 maapoliittisen ohjelman laatimiseen tai toteuttamiseen osallistunutta henkilöä.

## **1.4 Tutkimuksen rakenne**

Tämä diplomityö rakentuu viidestä pääluvusta sekä useista päälukuja täydentävistä alaluvuista. Työn ensimmäisessä luvussa lukija johdatetaan tutkimuksen äärelle esittelemällä keskeisiä lähtökohtia kuten tavoitteita, hypoteesia, käytettäviä menetelmiä ja aineistoja sekä aihealueen aiempaa tutkimusta. Työn toisessa luvussa perehdytään maapolitiikkaan ja sen osa-alueisiin kirjallisuuskatsauksen avulla. Kolmannessa luvussa käsitellään maapoliittisille ohjelmille tehtyjen sisällönanalyysien tuloksia kuntakohtaisesti sekä tiivistetyn yhteenvedon kautta. Luvussa neljä paneudutaan tutkimuksen haastatteluosassa esitettyihin haastattelukysymyksiin sekä haastattelututkimuksen tuloksiin. Viides ja viimeinen luku yhteenvetää tutkimuksen tulokset, arvioi tutkimukselle asetetun hypoteesin toteutumista sekä mahdollisia jatkotutkimuksen aiheita. Työn rakennetta on havainnollistettu Kuviossa 1.



Kuva 1 Diplomityön rakenne.

## 1.5 Tutkimusaineisto

Kirjallisuuskatsauksen aineisto pyrittiin keräämään mahdollisimman laaja-alaisesti hyödyntäen niin tarjolla olleita kirjastopalveluita kuin verkkolähteitäkin. Kirjastojen tarjoaman kirjallisuuden etsimiseen hyödynnettiin Yliopiston Finna -hakupalvelua ja kirjaston henkilökunnan neuvoja. Aihealueelle aikaisemmin tehtyjä tutkimuksia etsittiin sähköisestä Aaltodoc-julkaisuarkistosta sekä Ammattikorkeakoulujen ylläpitämästä Theseus -hakupalvelusta. Tutkimusaineiston laajentamisessa hyödynnettiin myös löydetyn kirjallisuuden ja tutkimusten lähdeviittauksia ja -luetteloita. Kirjallisuuden ja tutkimustiedon etsimiseen käytettiin yleisiä aihealuetta kuvaavia hakusanoja kuten ”maapolitiikka” ja ”maapoliittinen ohjelma”. Lisäksi aineiston hakuun hyödynnettiin maapolitiikan osa-alueita ja keinoja kuvaavia termejä kuten ”lunastaminen” tarvittavan yksityiskohtaisemman tiedon löytämiseksi. Tutkimuksessa myös hyödynnettiin Google-

hakukoneen avulla edellä mainituin hakusanoin löytyvää sähköistä aineistoa. Tutkimukseen liittyvän lainsäädännön hakemisessa käytettiin Finlex -internetpalvelua.

Sisällönanalyysiä varten valittiin Heinäveden, Leppävirran ja Iin kuntien sekä Mustasaaren, Haminan, Ylöjärven, Rovaniemen, Lappeenrannan, Joensuun, Oulun ja Vantaan kaupunkien maapolitiikkaa käsittelevät dokumentit. Tutkimusaineistona käytettyjen maapoliittisten ohjelmien valintavaiheessa ilmeni, etteivät suurimmat kunnat välttämättä nimeä maapoliittisia linjauksia käsittelevää dokumenttiaan maapoliittiseksi ohjelmaksi. Tutkimusta varten valituista kunnista tätä linjaa edustivat Oulu ja Vantaa. Molemmat käsittelevät maapolitiikkaansa ja siihen liittyviä linjauksia dokumentissa nimeltään ”maapoliittiset linjaukset”. Lisäksi Vantaa käsittelee maapoliittisia linjauksiaan yhteisessä dokumentissa asuntopoliittisten linjaustensa kanssa. Dokumenttien nimien ja mahdollisten sisältöjen ero tiedostettiin analysoitavia kuntia valittaessa. Arvioinnin jälkeen maapoliittisten linjausten katsottiin kuitenkin tarjoavan soveltuvan vertailupinnan muiden kuntien maapoliittisiin ohjelmiin.

Ensisijaisina kriteereinä analysoitavien ohjelmien valinnassa olivat dokumentin hyväksymisvuosi, kuntien asukasmäärä sekä kuntien maantieteellinen sijainti. Tutkimusta varten valittiin mahdollisimman tuoreita ohjelmia analysoitavan aineiston ja edelleen tutkimuksen ajantasaisuuden varmistamiseksi. Tutkimukseen valittiin asukasmääränsä perusteella neljänsäntoista kuntaa mahdollisimman laajan otannan varmistamiseksi ja mahdollisten kokoon perustuvien erojen havaitsemiseksi. Kuntien maantieteelliseen sijaintiin kiinnitettiin puolestaan huomiota mahdollisimman laaja-alaisen otannan varmistamiseksi. Kuntien maapolitiikkaa käsittelevien dokumenttien hyväksymisvuotta, maakuntaa, asukasmäärää sekä asukasmäärään perustuvia kokoluokkia on havainnollistettu taulukossa 1. Kuntien maantieteellistä sijoittumista on puolestaan havainnollistettu kartalla liitteessä 1.

Taulukko 1 Tutkimukseen valitut kunnat. Tutkimukseen valitut kunnat jaettuna asukasmääränsä perusteella neljään luokkaan: pieniin (1-3), keskikokoisiin (4-6), keskisuuriin (7-9) sekä suuriin (10-11) kuntiin. (Tilastokeskus, 2019a.)

Nro.	Kunta	Hyväksymisvuosi	Maakunta	Asukasmäärä
1.	Heinävesi	2016	Etelä-Savo	3 329
2.	Leppävirta	2018	Pohjois-Savo	9 650
3.	Ii	2018	Pohjois-Pohjanmaa	9 862
4.	Mustasaari	2016	Pohjanmaa	19 444
5.	Hamina	2016	Kymenlaakso	20 286
6.	Ylöjärvi	2017	Pirkanmaa	32 983
7.	Rovaniemi	2018	Lappi	62 922
8.	Lappeenranta	2017	Etelä-Karjala	72 699
9.	Joensuu	2018	Pohjois-Karjala	76 551
10.	Oulu	2014	Pohjois-Pohjanmaa	203 567
11.	Vantaa	2018	Uusimaa	228 166

Tutkimuksen haastatteluosaan valittiin kolme kuntaa toteutetun sisällönanalyysin perusteella. Tutkimuskunniksi valittiin Leppävirran kunta sekä Rovaniemen ja Oulun kaupungit. Tutkimukseen pyrittiin valitsemaan maantieteellisen sijainnin sekä asukasmäärän perusteella erilaiset kunnat. Lisäksi kuntien valinnassa pyrittiin ottamaan

huomioon tilastokeskuksen kunnille kuntaryhmyksessään antamat, kunnan rakennetta kuvaavat luokat. Valintaan vaikuttivat myös sisällönanalyysin aikana esiin nousseet, huomiota herättäneet seikat kuten kuntaliitokset. Haastattelun yleiskysymyksillä pyritään luomaan yhteiset lähtökohdat haastattelulle ja varmistamaan sisällönanalyysin aikana muodostettujen havaintojen oikeellisuus. Syventävien erityiskysymysten tavoitteena puolestaan on ymmärtää syitä sisällönanalyysin aikana huomiota herättäneiden seikkojen taustalla. Kysymykset laaditaan maapolitiikkaa käsittelevien dokumenttien sisällönanalyysien perusteella. Haastattelut äänitetään tulosten analysoinnin tueksi.

## **1.6 Aihealueesta aiemmin suoritettut tutkimukset**

Maapolitiikasta ja siihen liittyvistä osa-alueista on tehty aiempaa tutkimusta lähinnä väitöskirjojen, diplomitöiden, pro gradujen, sekä ammattikorkeakoulun opinnäytetöiden ja kandidaatintöiden muodossa. Aihealueesta tehdyt tutkimukset kiinnittävät huomiota laaja-alaisesti maapolitiikan eri näkökulmiin ja osa-alueisiin. Kuntien maapoliittisten ohjelmien laatimista eri näkökulmista on tutkittu muun muassa vuoden 2018 diplomityössä Maapoliittisen ohjelman laadinta Raumalla (Asikainen), vuoden 2019 ylemmän ammattikorkeakoulun opinnäytetyössä Pelkosenniemen kunnan maapoliittisen ohjelman laatiminen (Leinonen) sekä vuoden 2014 ylemmän ammattikorkeakoulun opinnäytetyössä Kemin kaupungin maapoliittisen ohjelman laatiminen ja ehdotus maapoliittiseksi ohjelmaksi 2014 – 2016 (Rantajärvi). Maapoliittisten ohjelmien laatimisen lisäksi tutkimusta on kohdennettu maapolitiikan työkaluihin sekä niiden hyödyntämiseen. Valtonen käsittelee maapolitiikan roolia ja sen tarjoamia mahdollisuuksia kuntien asettamien tavoitteiden tukemisessa vuoden 2019 väitöskirjassaan *Promotion of local public objectives with public land development*. Maapolitiikan keinojen oikeudelliseen näkökulmaan on perehdytty vuoden 2013 väitöskirjassa *Kunnan maapolitiikka: Oikeudelliset ohjauskeinot* (Hovila). Lunastuksen roolia ja sen asemaa osana maapolitiikan työkaluja on tutkittu vuoden 2016 pro gradu -tutkimuksessa *Lunastus: osa kunnan maapolitiikkaa* (Myllyniemi). Maankäyttösopimuksiin ja niissä sovellettaviin toimintatapoihin on puolestaan perehdytty vuoden 2017 Ylemmän ammattikorkeakoulun opinnäytetyössä *Maankäyttösopimuskäytännöt keskisuurissa kaupungeissa* (Autio). Suurten kaupunkien soveltamia maapoliittisia linjauksia on tutkittu vuoden 2017 ylemmän ammattikorkeakoulun opinnäytteessä *Selvitys suurten kaupunkien maapoliittisista periaatteista* (Lehto).

Edellä mainittujen tutkimusten lisäksi aihealueeseen liittyvät tutkimukset käsittelevät harjoitettavassa maapolitiikassa tapahtuvia muutoksia sekä maapoliittisessa ohjelmassa tapahtuvaa kehitystä. Maapolitiikan roolia kuntien yhdistymistilanteessa on käsitelty vuoden 2012 ylemmän ammattikorkeakoulun opinnäytteessä *Maapolitiikka kuntien yhdistymisessä* (Vainio). Kunnan maapoliittisessa ohjelmassa vuosien aikana tapahtunutta kehitystä ja toimivuutta on tutkittu vuoden 2017 ylemmän ammattikorkeakoulun opinnäytteessä *Tuusulan kunnan maapoliittisen ohjelman kehitys, sopimusmenettelyn havainnollistaminen ja toimivuustarkastelu* (Hämäläinen). Tutkimuksia on myös laadittu maapolitiikan vaikutuksesta asuntojen hintakehitykseen. Tätä on käsitelty muun muassa vuoden 2017 diplomityössä *Maapoliittisten ohjelmien vaikutus asuntojen ja asuntotuotantomaan hintakehitykseen – tapaustutkimus Järvenpää, Kuopio, Vantaa* (Elfvengren) sekä sivuttu vuoden 2013 diplomityössä *Asuntotarjonnan hintajouaston alueelliset erot ja niiden syyt Suomessa* (Valtonen).

## 2 Kunnan maapolitiikka

Kunnan pitkän aikavälin tavoitteet asetetaan kunnanvaltuuston hyväksymässä kuntastrategiassa. Strategiassa hyväksytyt tavoitteet ja linjaukset asettavat lähtökohdat kunnan eri toimille, muun muassa maan- sekä alueidenkäytöllisissä kysymyksissä. Maankäytölle ja alueidenkäytön suunnittelulle asetettuja tavoitteita pyritään saavuttamaan maankäyttöpolitiikan avulla. Maankäyttöpolitiikka koostuu kahdesta osa-alueesta: kaavoituspolitiikasta ja maapolitiikasta. Tehokkaalla maankäyttöpolitiikalla kunta voi varmistaa maankäytöllisten kysymysten suunnitelmallisen ratkaisun turvaten näin muun muassa tarpeeseen vastaavien alueiden riittävän ja oikeanaikaisen saatavuuden. Onnistuneella maankäyttöpolitiikalla voidaan myös edistää asetettujen tavoitteiden, esimerkiksi yhteiskuntarauhan sekä sosiaalipoliittisten päämäärien toteutumista. (Holopainen, 2014, s. 3; Kuntal 37 §; Kuntaliitto, 2019a.)

Kaavoituspolitiikan sekä maapolitiikan tiivis suhde ja ennakoiva yhteistyö luo edellytykset toimivalle maankäyttöpolitiikalle. Kaavoitus- ja maapolitiikan aktiivisella vuoropuhelulla kunta voi muun muassa varmistaa maa-alueiden oikeanaikaisen hankinnan ja maankäytösopimusten käytön tukeakseen maan hintatason pysymistä maltillisena. Tiivis yhteistyö mahdollistaa myös rakentamista koskevien kieltojen sekä rajoitusten tehokkaan käytön tavoitteiden saavuttamisessa. Toimivan ja aktiivisen keskusteluyhteyden puuttuessa maa- ja kaavoituspolitiikan saroilla tehtävät päätökset ja toimet voivat pahimmassa tapauksessa aiheuttaa haasteita ja ongelmia kunnan kokonaistavoitteiden saavuttamisessa. (Kuntaliitto, 2019a; Virtanen, 2000, s. 35-36.)

Kunnan harjoittama maapolitiikka tarkoittaa maan hankkimiseen, kunnan maaomaisuuden hallintaan, maan kaavassa suunnitellun käyttötarkoituksen edistämiseen ja maan luovuttamiseen liittyviä toimenpiteitä. Onnistunut maapolitiikka edellyttää kunnan viranhaltijoilta sekä päättäjiltä yhteistä käsitystä asetetuista tavoitteista sekä niiden saavuttamisessa käytettävistä keinoista ja linjauksista. Maapolitiikan keinoin kunta voi muun muassa pyrkiä turvaamaan kohtuuhintaista tonttitarjontaa sekä rajoittamaan kaavoituksesta yksityisille maanomistajille aiheutuvaa ansiotonta maan arvonnousua. Pitkäjänteinen, asetettua linjaa johdonmukaisesti noudattava maapolitiikka mahdollistaa kunnan resurssien tehokkaan käytön, kuntalaisten tasapuolisen kohtelun sekä varautumisen taloudellisessa toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin. Lisäksi avoin maapolitiikka lisää kunnan toimien läpinäkyvyyttä ja ennakoitavuutta. (Hengstermann ym. 2018, s.10; Kuntaliitto, 2019a; van Oosten ym. 2018, s. 829, 834-835; Virtanen, 2000, s. 7, 18-19, 48-52.)

### 2.1 Maapolitiikkaan liittyvä lainsäädäntö

Lainsäädäntö asettaa raamit kunnan harjoittamalle maapolitiikalle. Useat kunnan käyttämät maapolitiikan keinot perustuvat lainsäädännössä säädettyihin oikeuksiin. Lainsäädännössä säädetään oikeuksien ohella keinojen käyttöön liittyvistä rajoituksista sekä oikeuksien käyttämiseen liittyvistä menettelytavoista. Alla on esitelty tärkeimmät maapolitiikan keinoja ja niiden käyttöä säätelevät lait:

#### *Maankäyttö- ja rakennuslaki (1999/132)*

Maankäyttö- ja rakennuslaissa säädetään suurimmaksi osaksi maapolitiikkaan liittyvistä rajoituksista sekä työkaluista. Laki sisältää muun muassa säännöksiä koskien katualueen ilmaisuovutusvelvollisuutta, kunnan lunastusoikeutta, kaavoituksen käynnistämissopimuksia, maankäytösopimuksia, kehittämiskorvauksia sekä rakentamiskehotusta.

Maankäyttö- ja rakennuslakia ollaan tämän työn kirjoittamisen aikana uudistamassa. Uudistamisprosessia varten on, huhtikuussa 2018, asetettu työryhmä sekä parlamentaarinen seurantaryhmä. Hallituksen esitys uudeksi laiksi pyritään saamaan valmiiksi vuoden 2021 loppuun mennessä. (Maankäyttö- ja rakennuslaki uudistuu, 2018; Maankäyttö- ja rakennuslaki uudistuu, 2019.)

#### *Kiinteistönmuodostamislaki (1995/554),*

Tilusvaihdoista, tontin osan lunastusoikeuden käytöstä sekä siihen liittyvistä rajoituksista säädetään KML:n luvussa 8.

#### *Laki kiinteän omaisuuden ja erillisten oikeuksien lunastuksesta (1977/603)*

Laissa kiinteän omaisuuden ja erillisten oikeuksien lunastuksesta, tutummin lunastuslaissa, säädetään muun muassa lunastuslupan hakemisesta, lunastustoimituksesta sekä lunastuskorvausten määrittämisestä. Lunastuslakia ollaan tämän työn kirjoittamisen aikana uudistamassa. Oikeusministeriössä valmistelussa olevan uudistusprosessin tavoitteena on pyrkimys turvata lunastuskohteen omistajan asemaa. (Oikeusministeriö, 2019.)

#### *Etuostolaki (1977/608)*

Kunnan etuosto-oikeudesta, etuostomenettelystä sekä siihen liittyvistä rajoituksista säädetään etuostolaissa.

#### *Kiinteistöverolaki (1992/654)*

Rakennetun rakennuspaikan korotetun kiinteistöveron asettamisesta sekä sovellettavista veroprosenttien määristä säädetään Kiinteistönmuodostamislain 12 a ja 12 b §.

Tätä diplomityötä kirjoitettaessa käynnissä on kiinteistöverouudistus, johon liittyen valtiovarainministeriö on asettanut hankkeet kiinteistöverotusta varten luotavien hinnoitteluvyöhykkeiden laatimiseksi sekä rakennusten arvostamisjärjestelmän uudistamiseksi. Hinnoitteluvyöhykkeiden laatimisesta vastaa Maanmittauslaitos, arvostamisjärjestelmän uudistuksen toteutuksesta Tilastokeskus. Kiinteistöverouudistuksen on tarkoitus astua voimaan vuonna 2022. (Valtiovarainministeriö, 2019.)

#### *Kuntalaki (2015/410)*

Kuntastrategian laatimisesta sekä siinä huomioon otettavista seikoista säädetään KuntaL:n luvussa 37 §.

## **2.2 Maapoliittinen ohjelma**

Maapoliittinen ohjelma on kunnan laatima strateginen dokumentti, joka käsittelee sen harjoittaman maapolitiikan lähtökohtia, maapolitiikalle asetettuja tavoitteita sekä niihin liittyviä linjauksia ja toimintatapoja. Ohjelmalla kunta pyrkii esittämään maapolitiikkansa



lähtökohdat, yhteiset tavoitteet sekä toimintamallit selkeästi, jotta sen toiminta on helposti ennakoitavaa ja läpinäkyvää. Ohjelma tukee myös maapolitiikan keinojen tehokasta käyttöä sekä maapolitiikkaan liittyvien haasteiden johdonmukaisia ratkaisemisyrittämyksiä. Maapoliittinen ohjelma antaa tietoa kunnan valitsemista maapoliittisista linjauksista sekä niiden soveltamisesta muun muassa kunnan päätöksentekijöille, virkamiehille, kuntalaisille sekä ulkopuolisille tarkastelijoille. (Kuntaliitto, 2019b; Virtanen, 2000, s. 97-98.)

Maapoliittinen ohjelma laaditaan usein määrätylle ajanjaksolle, esimerkiksi valtuustokaudelle tai kymmeneksi vuodeksi kerrallaan. Ohjelman hyväksyy kunnanvaltuusto. Maapoliittisen ohjelman laatimisesta tai sen sisällöstä ei ole säädetty, vaan tarve ohjelmalle ja sen sisällölle määräytyy kuntien omien valintojen ja linjausten mukaan. Vaikka ohjelman laatiminen ei ole pakollista, suuri joukko kuntia on nähnyt sen laatimisen edellä mainituista syistä tarpeelliseksi. Edelleen ohjelmien vapaan sisällön vuoksi on luontevaa, että maapoliittisten ohjelmien sisällön laajuus ja maapolitiikassa käytettävien lainsäädännön mahdollistamien keinojen käyttö vaihtelevat kunnittain. (Kuntaliitto, 2019b; Uudenmaan liitto, 2007, s. 3; Virtanen, 2000, s. 97-98.)

## **2.3 Maan hankinta**

Kunnat hankkivat maata useista eri syistä. Kunnilla on velvoite hankkia laatimiensa asemakaavojen mukaiset yleiset alueet, kuten katu- ja puistoalueet omistukseensa laaditun kaavan toteuttamiseksi. Tämän lisäksi useat kunnat linjaavat kaavoittavansa ensisijaisesti omistamiaan maa-alueita pyrkien näin esimerkiksi pitämään asunto- sekä yritystonttien hintatason vakaana ja tarjonnan riittävänä. Kunnat voivat myös pyrkiä saamaan kaavoituksesta ja kohdealueen kehityksestä aiheutuvan maan arvonnousun itselleen kattamaan toimenpiteistä aiheutuvia kehittämiskustannuksia. Kunnat voivat myös pyrkiä tukemaan tonttien tehokkaalla tarjonnalla sekä tavoitteiden mukaisella hinnoittelulla elinkeinopoliittisten tavoitteidensa saavuttamista. Näistä syistä useat kunnat pyrkivät hankkimaan maata mahdollisilta kaava-alueilta hyvissä ajoin ennen kaavoitusprosessin käynnistämistä. (Virtanen, 2000, s. 37-39.)

Kunnat voivat hankkia maata omistukseensa monin eri keinoin: vapaaehtoisin kaupoin, vaihdoin tai tilusvaihdoin, hyödyntämällä etuosto-oikeutta, lunastamalla tai maankäyttösopimuksin. Näiden keinojen lisäksi kunnan velvollisuudeksi määriteltyjen, esimerkiksi kaavassa yleisiksi alueiksi osoitettujen alueiden hankinnan helpottamiseksi lainsäädännössä on säädetty katualueen ilmaisuovutusvelvollisuudesta sekä lain nojalla haettavasta lunastusmenettelystä. Kunnat kohdentavat maanhankintaa usein yleiskaavassa esitetyille kasvusuunnille pyrkien näin varautumaan tulevaisuuden maatarpeeseen sekä varmistamaan hankitun maan saamisen nopeasti tehokkaaseen käyttöön. (Kuntaliitto, 2019c; Maapoliittiset toimintatavat ja kuntatalous – tietoa kuntapäätäjille, 2019; Virtanen, 2000, s. 37-39.)

### **2.3.1 Vapaaehtoinen vaihdanta**

Kunnat hankkivat maata omistukseensa pääasiassa vapaaehtoisin kaupoin. Vapaaehtoisessa kaupassa kunta ja maanomistaja sopivat kaupan ehdoista molempia osapuolia tyydyttävästi. Vapaaehtoisuuteen perustuvien maakaupoin kunta voi tukea muun muassa

tonttien hintatasolle ja tarjonnalle asetettujen tavoitteiden saavuttamista, alueellisen palvelurakenteen haluttua kehitystä sekä maanomistajien tasapuolista kohtelua. Vapaaehtoinen kaupankäynti muodostaa maalle käyvän hintatason, joka vuorostaan tukee tulevien kauppojen hinnan määrittäystä sekä muodostaa hintatason mahdollisia tulevia lunastustoimituksia varten. Lisäksi hyvissä ajoin ennen alueen kaavoituspäätöstä tehdyt vapaaehtoiset kaupat mahdollistavat kaavoituksesta aiheutuvan maan arvonnousun saamisen kunnan käyttöön kattamaan alueen kehityksestä aiheutuvia kustannuksia. (Maapoliittiset toimintatavat ja kuntatalous – tietoa kuntapäätäjille, 2019; Takalo-Eskola, 2005, s. 14; Virtanen, 2000, s. 56.)

Vapaaehtoisten kauppojen lisäksi kunnat voivat hankkia maata kiinteistönvaihdon, tilusvaihdon sekä maankäyttösopimusten perusteella. Kiinteistönvaihdolla tarkoitetaan tilannetta, jossa maanomistajat, esimerkiksi kunta ja yksityishenkilö vaihtavat omistamansa kiinteistöt toisiinsa. Kiinteistönvaihdon yhteydessä kohdekiinteistöjen arvon välinen erotus voidaan korvata muun muassa rahallisella korvauksella. Tilusvaihto tarkoittaa kahden maanomistajan, kuten kunnan ja yksityishenkilön omistamien alueiden osien yhteisesti sovittavaa, toimitusteilse suoritettavaa vaihtoa. Vaihdeettavien maa-alueiden tulee lähtökohtaisesti olla yhtä arvokkaita, mutta tarvittaessa vähäisiä eroja maa-alueiden arvossa voidaan kompensoida rahallisella korvauksella. Kunnat voivat myös pyrkiä saamaan maata omistukseensa maankäyttösopimuksissa sovittavien korvausten muodossa. (KML 56,58-59§; Maanmittauslaitos, 2019; Tilusvaihto, 2014, s. 1; Virtanen, 2000, s. 37.)

### **2.3.2 Etuosto-oikeus**

Etuosto-oikeudesta ja sen käytöstä säädetään Etuostolaissa (1977/608). Etuosto-oikeus antaa kunnalle mahdollisuuden asettua kahden tahon välillä tehtävässä kiinteistökaupassa ostajan sijaan jo sovitulla kauppahdoilla. Etuoston käytön edellytyksenä on, että kunta tarvitsee hankittavaa maata perustellusti yhdyskuntarakentamiseen, virkistys- tai suojelukäyttöön. Poikkeuksen muodostaa pääkaupunkiseutu, jossa kunnat voivat käyttää etuosto-oikeuttaan ilman maan tulevaa käyttöä koskevia rajoituksia. Etuosto-oikeutta ei voida käyttää, jos kyse on 5000 m<sup>2</sup> suuruudesta tai sitä pienemmästä kiinteistöstä, kyse on sukulaisten välisistä kaupoista tai pakkohuutokaupasta. (EOL 1-2 §; Kuntaliitto, 2019d; Takalo-Eskola, 2005, s. 16-17; Virtanen, 2000, s. 65.)

Etuosto-oikeuden luoman maan hankintamahdollisuuden lisäksi oikeuden käyttö voi lisätä vuoropuhelua kunnan ja maan myyntiä harkitsevien tahojen välillä. Maan myyjillä on mahdollisuus pyytää kirjallisesti kunnalta kannanottoa siihen, käyttääkö kunta kyseessä olevan kiinteistön kohdalla etuosto-oikeuttaan. Vastaavasti kunta voi antaa kiinteistön omistajalle kehotuksen ilmoittaa kaikki kauppaan kuuluvat ehdot etuosto-oikeuden käyttöpäätöstä harkittaessa. Tämä mahdollistaa tehokkaamman etuosto-oikeuden käyttömahdollisuuden ja voi kannustaa maanomistajia tarjoamaan myytävää maata ensin kunnan ostettavaksi. (Kuntaliitto, 2019d; Takalo-Eskola, 2005, s. 16-17; Virtanen, 2000, s. 65.)

### 2.3.3 Katualueen ilmaislouutusvelvollisuus

Katualueen ilmaislouutusvelvollisuudesta säädetään Maankäyttö- ja rakennuslain 104 §. Ilmaislouutusta on perusteltu uudella, aiemmin asemakaavoittamattomalla, kaava-alueella maata omistavien intressillä saada maalleen muodostuvalle tontille katuyhteys. Ilmaislouutusvelvollisuuden perusteella maanomistaja on velvoitettu luovuttamaan enintään 20% kaava-alueella sijaitsevasta maa-alueestaan tai korkeintaan hänelle kaavassa osoitetun rakennusoikeuden kerrosneliömetrimäärän verran maata katualueena käytettäväksi. Maankäyttö- ja rakennuslain edeltäjän, Rakennuslain (370/1958), voimassaoloaikana laadituilla rakennuskaava-alueilla ilmaislouutusvelvollisuus on 10 % kaava-alueella sijaitsevasta maa-alueesta. Mikäli luovutettavan maan ala ylittää edellä esitetyt rajat, tulee maasta maksaa omistajalle täysi korvaus. (Kuntaliitto, 2019g; MRL 104 §; RakL 104§; Virtanen, 2000, s. 38-39.)

### 2.3.4 Lunastaminen

Lunastaminen on huomiota herättävä maanhankinnan keino, koska siinä ratkaistaan osapuolten välinen ristiriita puuttumalla yhteen yhteiskunnan vahvimmissa oikeuksissa, omistusoikeuteen. Lunastaminen on lainsäädännöllä tarkoin säädelty toimenpide, jonka avulla kunta voi hankkia maata muun muassa tehokkaan ja suunnitelmallisen yhdyskuntarakentamisen tarpeisiin kompensoimalla lunastuksesta aiheutuneet taloudelliset tappiot maanomistajille täyden korvauksen periaatetta noudattaen. Lunastusta koskeva lainsäädäntö turvaa maanomistajien tasapuolisen kohtelun sekä maan saamisen yleisen tarpeen vaatimaan käyttöön riippumatta maanomistajan halukkuudesta luopua maasta tai sopia muutoin sen käytöstä kunnan kanssa. Kunnan mahdollisuus hakea lunastusta tukee myös vapaaehtoisesti solmittavien kauppojen syntymistä maanomistajien tiedostaessa lunastusmahdollisuuden olemassaolon. Alla on esitelty kunnille lainsäädännössä mahdollistetut tavat lunastaa maata: Lunastuslupa perustuva lunastus, asemakaavaan perustuva lunastus sekä tontin osan lunastus. (Kuntaliitto, 2019e; Kuntaliitto, 2019h; Kuntaliitto, 2019j; Virtanen, 2000, s. 45-47.)

#### **Lunastuslupa perustuva lunastus**

Lunastuslupa perustuvasta maan lunastusoikeudesta ja sen käytöstä säädetään Maankäyttö- ja rakennuslaissa (1999/132) sekä Lunastuslaissa (1977/603). Lupa perustuva lunastamisprosessi koostuu kahdesta vaiheesta. Ensimmäisessä vaiheessa kunnan tulee hakea ympäristöministeriöltä lunastuslupaa kohdealueelle. Lupahakemukseen tulee sisällyttää muun muassa kunnan päätös lunastamisen hakemiselle, kohdekiinteistön sekä sen omistajan tiedot sekä tarvittavat selvitykset vapaaehtoiseen kauppaan pyrkineiden neuvotteluiden kulusta ja lunastuksen tarpeellisuudesta. Mikäli ministeriö myöntää luvan lunastukseen, varsinaisen lunastustoimituksen suorittaa MML:n nimeämä lunastustoimikunta. Lunastustoimituksessa toimikunta määrittää muun muassa lunastettavan kohteen menetyksestä omistajalle aiheutuvat taloudelliset tappiot ja kohteesta maksettavan täyden korvauksen. (Kuntaliitto, 2019e; Kuntaliitto, 2019h; Kuntaliitto, 2019j; LunL 7, 11 §; Lunastustoimitus, 2014, s. 1-2; Virtanen, 2000, s. 45-47.)

#### **Tontin osan lunastus**

Tontinosan lunastusoikeudesta sekä sen käytöstä säädetään Kiinteistönmuodostamislaissa (1995/554). Tontin osan lunastuksen suorittaa kunta tai Maanmittauslaitos. Tontin osan lunastaminen suoritetaan yleensä lohkomistoimituksen yhteydessä. Tontinosan

lunastusoikeus mahdollistaa maan omistussuhteiden yhtenäistämisen asemakaavassa osoitetuilla tonteilla. Lunastusta käytetään vain tilanteissa, joissa syntyvän tontin maanomistuksen yhtenäistämisestä ei päästä sopimukseen vapaaehtoisin kaupoin tai tilusvaihdon. Tilanteessa, jossa saman tontin osien lunastusta hakee useampi maanomistaja, ensisijainen lunastusoikeus on tontin arvokkaimman osan omistajalla. Mikäli tontin osat ovat samanarvoisia, ensisijainen lunastusoikeus kuuluu lunastusta ensiksi hakeneelle maanomistajalle. Kuten lunastuslupa perustuvan lunastustoimituksen yhteydessä, lunastuskorvaus määritellään kattamaan lunastettavan tontin osan omistajalle lunastuksesta aiheutuvat taloudelliset tappiot. (KML §62; Kuntaliitto, 2019k; Kuntaliitto, 2019l.)

Tontin maa-alueen omistus on sitovan tonttijaon alueilla edellytys tontin lohkomiselle ja edelleen rakennuslupan myöntämiselle. Tontin osan lunastusta voivat hakea kuntien ja muiden viranomaisten lisäksi yksityiset maanomistajat. Kunnilla on kuitenkin sitovan tonttijaon asemakaava-alueilla tiettyjä erityisoikeuksia ja velvollisuuksia tontin osan lunastamiseen liittyen. Kunta voi lunastaa tontin osa maanomistajalta vuoden kuluttua asemakaavan voimaantulosta, mikäli maanomistaja ei ole hakenut kunnan omistaman tontin osan lunastusta. Kunnalle voi myös muodostua velvollisuus lunastaa tontin osa maanomistajalta vuoden kuluttua kaavan voimaantulosta, mikäli maanomistaja ei kaavasta johtuen voi käyttää kyseistä tontin osaa hyödykseen. (KML 62 a §; Kuntaliitto, 2019k.)

#### **Asemakaavaan perustuva lunastus**

Asemakaavassa yleisiksi alueiksi sekä kunnan tarpeisiin osoitetun yleisen rakennuksen tontin lunastamisesta säädetään Maankäyttö- ja rakennuslaissa sekä lunastuslaissa. Hyväksytty asemakaava aiheuttaa kunnalle toteuttamisvelvoitteen, jonka perusteella sen tulee hankkia omistukseensa kaavassa osoitetut yleiset alueet sekä kunnan tarpeisiin osoitetut yleisten rakennusten tontit. Vapaaehtoisuuteen perustuvien maan hankintakeinojen lisäksi lainsäädännössä on tämän velvoitteen täyttämisen tukemiseksi säädetty kunnan mahdollisuudesta lunastaa kyseisiä alueita asemakaavaan perustuen. Asemakaavaan perustuvaa lunastustoimitusta haetaan Maanmittauslaitokselta, joka nimeää toimituksen suorittavan, lunastustoimikunnan. (Kuntaliitto, 2019f; MRL, §96, §103; Virtanen, 2000, s. 37.)

## **2.4 Tontin luovutus**

Kunta voi luovuttaa omistamiaan tontteja kahdella tavalla, myymällä tai vuokraamalla. Kummallakin luovutustavalla on etunsa niin tontteja luovuttavan kunnan kuin vuokraavan tahon näkökulmasta. Tontin myyminen tuo kunnalle tontin arvoa vastaavan tuoton kertatulona, jolla voidaan kattaa tehokkaasti kunnan akuutteja menoja. Toisaalta tontin vuokraaminen voi, kestävän vuokrasuhteen tapauksessa, tuottaa kunnalle tasaista tuottoa pitkällä aikavälillä. Tontin hankkijan kannalta tontin vuokraaminen vapauttaa pääomaa esimerkiksi rakentamistarkoitukseen. Toisaalta tontin ostaminen varmistaa tontin hallinnan säilymisen ostajalla riippumatta vuokrasopimuksen kestosta. Useimmat kunnat luovuttavat tontteja sekä myymällä että vuokraamalla. Osa kunnista voi jopa jättää tontin luovutustavan hankkijan valittavaksi. Kunta voi myös vuokrata tontin ja varata vuokraajalle tilaisuuden hankkia sen omistukseensa myöhemmänä ajankohtana. (Kuntaliitto, 2019m; Virtanen, 2000, s. 40-43.)

Kunnat voivat soveltaa useita eri menetelmiä valitessaan kenelle tarjotut tontit luovutetaan. Kysynnän ollessa maltillista tonttien luovutus voidaan tehdä hakemuksen jättöajankohdan perusteella. Kysynnän ollessa aktiivista kunnat voivat järjestää tarjouskilpailuja, jakaa tontit arpomalla tai pisteyttämällä hakijat etukäteen sovittujen kriteerien mukaisesti. Kunnat voivat myös ohjata luovutettujen tonttien tavoitteiden mukaista käyttöä luovutusehtojen avulla. Kunta voi asettaa luovutuksen yhteydessä tontille muun muassa rakentamiselvoituksen (kts. luku 2.6.2), rajoittaa tontilla tapahtuvaa rakentamista rakennustapaohjein tai asettaa kiellon tontin luovuttamisesta kolmannelle osapuolelle rakentamattomana. Kunta voi määrätä luovutusehdoissa sopimusehtojen rikkomisesta johtuvista sanktioista. (Kuntaliitto, 2019m.)

### **Hinnoittelu**

Kunta voi pyrkiä tonttien hinnoittelulla tukemaan niin elinkeinopoliittisten kuin asuntopoliittisten tavoitteidensa saavuttamista. Kuntien soveltamien tonttien hinnoittelun lähtökohtien välillä voi olla suuriakin eroja. Suurin osa väkiluvultaan kasvavista kunnista pyrkii sopeuttamaan luovuttamiensa tonttien hintatason kunnan alueella vallitsevaan, yksityisten maanomistajien välillä käytävän kaupan hintatasoon. Osa kunnista pyrkii tonttien hinnoittelussa hieman käypää hintaa alaisempaan hintatasoon välttääkseen maan hintatason nostamista. Osa kunnista pyrkii tonttien aggressiivisella hinnoittelulla kilpailemaan asukkaista ja toimijoista muiden kuntien kanssa. Jotkut kunnat muodostavat tontin hinnan siitä koituneiden maa-alan, kaavoituksen sekä kaavan toteutuksen kustannuksiin tai tontin ominaisuuksiin perustuvaan kunnan laajuiseen vyöhykejakoon pohjautuen. Useimmat kunnat määrittävät vuokratonttien vuosivuokran tontin arvosta kiinteän vuokraprosentin mukaan. Tavanomaisesti indeksisidonnainen vuokra liikkuu 4-6% välillä, mutta voi vaihdella kunkin kunnan linjausten mukaan. (Kuntaliitto, 2019m; Oulun kaupunki 2014, s. 26; Virtanen, 2000, s. 40-43.)

Valtio voi tukea taloudellisesti kuntien asuntorakentamista muun muassa Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen tarjoamien lainavaihtoehtojen kautta. Valtio asettaa kunnille tiettyjä rajoitteita tuellaan rakennettujen tonttien hinnoitteluun ja vuokraan tukeakseen asuntojen kohtuuhintaista tarjontaa. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen tukemien tonttien luovutushinta saa asetettujen rajoitusten mukaan olla korkeintaan 50-80% kohdealueen tonttien käyvästä hinnasta. Tonttien vuokra saa puolestaan olla korkeintaan 5 % tontin hinnasta. (Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus, 2017; Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus, 2019; Kuntaliitto, 2019m.)

### **Markkinointi**

Markkinointi muodostaa tärkeän osan kunnan toimivaa tonttitarjontaa. Kunnat mitoittavat markkinointiin käyttämänsä resurssit tarpeidensa mukaan. Kasvavien kuntien tonttikysyntä on usein erittäin aktiivista, minkä vuoksi markkinoinnilla ei ole yleensä saavutettavissa yhtä suurta etua kuin väestönkasvultaan neutraalin tai negatiivisen kasvun kunnissa. Neutraalin tai negatiivisen kasvun kuntien kannalta tehokkaalla markkinoinnilla on suuri rooli kilpailussa asukkaista ja yrityksistä. Koska kunnat ovat yleisesti tunnettuja tonttien tarjoajia, markkinointia pyritään kohdistamaan varsinaisten tonttien lisäksi usein vahvasti myös kunnan muiden ominaisuuksien esittelyyn. Kunnat pyrkivät houkuttelemaan asukkaita ja yrityksiä muun muassa korostamalla liikenneyhteyksiä, työpaikka- ja verkostoitumismahdollisuuksia, tarjolla olevia palveluja sekä viihtyisyyttä. Markkinointikanavina voivat toimia perinteisten verkkosivujen sekä lehti-ilmoitusten lisäksi erilaiset messutapahtumat, yhteismarkkinointi yritysten kanssa sekä suurten

yritystoimijoiden tapauksissa suoramarkkinointi. (Kuntaliitto, 2019p; Virtanen, 2000, s. 44.)

Kunnat voivat tehostaa markkinointiaan perinteisen ulkoisen viestinnän lisäksi kunnan eri toimijoiden, kuten kaavoituksen, kunnallistekniikan ja markkinoinnin välisellä sujuvalla yhteistyöllä. Toimijoiden välinen vuoropuhelu ja oikeanaikainen markkinointi voi mahdollistaa esimerkiksi ostajaehdokkaiden maastokäyntien ajoittamisen kunnallistekniikan valmistumiseen. Kunnat voivat myös järjestää tonttien alennuskampanjoita houkutellakseen uusia asukkaita ja yrityksiä alueelleen sekä tukeakseen tonttien kysyntää. Kunnat voivat harjoittaa markkinointiyhteistyötä yksityisten tonttien omistajien kanssa tukeakseen alueellaan tapahtuvaa tonttikauppaa. (Kuntaliitto, 2019p; Virtanen, 2000, s. 44.)

## **2.5 Yksityisen omistamalle maalle kaavoittaminen**

Kunta voi asemakaavoittaa niin omistuksessaan kuin yksityisomistuksessaakin olevia maa-alueita. Kaavoittaessaan omistamiaan maa-alueita kunta saa kaavoituksesta ja kaavan toteuttamisesta johtuvan maan arvonnousun tehokkaasti käyttöönsä. Tällä arvonnousulla voidaan kattaa muun muassa alueen kehittämisestä aiheutuvia kustannuksia. Kaavoitettaessa yksityisen maanomistajan maata maanomistaja on, mikäli kaavoittamisesta koituu hänelle merkittävää hyötyä, Maankäyttö- ja rakennuslain 91 a §:n mukaisesti velvoitettu osallistumaan kunnalle yhdyskuntarakentamisesta aiheutuviin kuluihin. Tästä osallistumisesta voidaan sopia kaavoituksen käynnistämissopimuksella sekä maankäytösopimuksella. Mikäli sopimukseen kaavan toteuttamiseen liittyvien vastuiden, maan arvonnousun ja kustannuksien jakamisesta ei päästä sopimukseen, kunta voi määrätä maanomistajan maksettavaksi kehittämiskorvauksen. (Kuntaliitto, 2019i; Virtanen, 2000, s. 86-88.)

### **2.5.1 Kaavoituksen käynnistämissopimus ja maankäytösopimus**

Kaavoituksen käynnistämissopimuksesta säädetään Maankäyttö- ja rakennuslaissa 91b § 2. momentissa. Käynnistämissopimus laaditaan ennen kaavoitusprosessin aloittamista tai pian prosessin käynnistämisen jälkeen. Sopimuksessa voidaan sopia sitovasti muun muassa kaavoitusprosessin käynnistämisestä, osapuolten kaavoitukseen liittyvistä tavoitteista sekä kustannusten jakamisesta ennen varsinaisen maankäytösopimuksen laatimista. Kaavoituksen käynnistämissopimuksille ei ole lainsäädännössä määritetty sisältö- tai muotovaatimuksia, mikä antaa kunnalle ja yksityiselle maanomistajille mahdollisuuden sopia joustavasti tärkeiksi katsotuista asioista. Laadittava sopimus ei kuitenkaan millään tavalla rajoita tai sido kunnan kaavoitus- tai kaavan hyväksymisprosessia. (Kuntaliitto, 2019i; Virtanen, 2000, s. 86-88.)

Maankäytösopimuksen käytöstä säädetään Maankäyttö- ja rakennuslaissa. Maankäytösopimuksella kunta ja yksityinen maanomistaja voivat sopia asemakaavan laatimisprosessin käynnistämisestä yksityisomistuksessa olevalle maa-alueelle, kaavan laatimisesta syntyvien vastuiden toteuttamisesta sekä kustannusten ja toimenpiteistä johtuvan maan arvonnousun jakamisesta. Maankäytösopimus voidaan tehdä sitovasti vasta kaavaluonnoksen tai -ehdotuksen nähtäville asettamisen jälkeen. Kunta ei kuitenkaan voi sopimuksessa sopia kaavan tulevasta sisällöstä. Kuten kaavoituksen

käynnistämissopimukselle myöskään maankäyttösopimukselle ei lainsäädännössä ole määritetty tarkkoja sisältö- tai muotovaatimuksia. Kunnan tulee ilmoittaa solmituista maankäyttösopimuksista kaavoitusprosessiin liittyvän tiedottamisen lisäksi kaavoituskatsauksessaan. (Kuntaliitto, 2019i; Virtanen, 2000, s. 86-88; MRL, 91 b§.)

## **2.5.2 Kehittämiskorvaus ja kehittämisalueenmenettely**

Kehittämiskorvauksesta ja sen käytöstä säädetään Maankäyttö- ja rakennuslaissa. Mikäli yksityisen maan kaavoittamisesta aiheutuneiden kustannusten jakamisesta ei saada sovittua edellä kuvatuin sopimuksin, kunnalla on oikeus periä maanomistajalta osa maan arvonnoususta kehittämiskorvauksena kattaakseen kaavan toteuttamisesta johtuvan yhdyskuntarakentamisen kustannuksia. Kehittämiskorvaus varmistaa sopimuksettomassa tilanteessa maanomistajien tasapuolisen kohtelun. Lisäksi kunnan oikeuden soveltaa kehittämiskorvausta voidaan nähdä tukevan vapaaehtoisuuteen perustuvien maankäyttösopimusten syntymistä. Perittävä kehittämiskorvaus voi olla korkeintaan 60 % asemakaavan aiheuttamasta tontin arvonnoususta. Kehittämiskorvausta ei voi periä, jos asemakaavassa maanomistajalle osoitettu rakennusoikeus tai sen lisäys on enintään 500 kerrosneliömetriä ja koko rakennusoikeus on määritetty asuinrakentamiselle. (Kuntaliitto, 2019q; MRL §91 a-f.)

Kehittämisalueenmenettelystä ja sen käytöstä säädetään Maankäyttö- ja rakennuslaissa. Alueen nimeäminen kehittämisalueeksi mahdollistaa laissa määriteltyjen erityisten kehittämis- ja rakentamistoimenpiteiden suorittamisen alueella. Kehittämisalueella katualueiden rakentamis- ja kunnossapitovastuu sekä muiden yleisten alueiden toteuttamisvastuu voidaan siirtää kunnalta toiselle yhteisölle, kunta voi käyttää etuosto-oikeuttaan pinta-alarajoituksetta sekä kohdentaa alueelle erityisiä tukitoimia sovittuaan niistä ensin tarvittavien valtion viranomaisten kanssa. Asemakaavan laatimis- tai muutostilanteessa kunta voi myös tehdä kiinteistönomistajien kanssa kiinteistöjärjestelyn kaavan vaikutuksesta syntyvien hyötyjen ja kustannusten jakamiseksi, mikäli tästä katsotaan olevan erityistä hyötyä. Mikäli alueen kehittämisestä maanomistajalle aiheutuu huomattavaa etua suhteessa hänen siihen käyttämäänsä panokseen, kunta voi periä omistajalta kehittämiskorvausta. (Kuntaliitto, 2019n; MRL 110-112§; Virtanen, 2000, s. 63-64.)

Kunta voi yksin tai yhteistyössä useamman kunnan kanssa määrätä rajatun alueen kehittämisalueeksi korkeintaan 10 vuodeksi kerrallaan. Kehittämisalueeksi voidaan nimetä rakennettu tai rakentamaton alue. Keskeisenä edellytyksenä rakennetun alueen kehittämisalueeksi nimeämisessä on yleinen tarve menettelyn mahdollistamien toimenpiteiden käytölle. Rakentamattoman alueen nimeämisessä kehittämisalueeksi on puolestaan kaksi edellytystä: kunnan tarve tukea harjoittamaansa elinkeino- tai asuntopolitiikkaa sekä kohdealueen kiinteistöjen ja -jaotuksen hajanaisuus tai siihen verrattavissa oleva syy. (Kuntaliitto, 2019n; MRL 110-111§.)

## **2.6 Laadittujen kaavojen toteutumisen edistäminen**

Asemakaavan laatiminen sekä toteuttaminen aiheuttavat kunnalle huomattavia kustannuksia. Kuntien haasteena voivat kuitenkin olla kaavoitetuilla alueilla sijaitsevat tyhjä tontit, mitkä johtavat kunnan alueeseen sijoittamien resurssien vajaakäyttöön.

Alueidenkäytön suunnittelun ja yhdyskuntarakentamiseen sijoitettavien resurssien tehokkaan käytön saavuttamiseksi kunnat pyrkivät rajaamaan tulevaisuudessa kaavoitettavien alueiden rakentamista sekä tukemaan toteutettujen kaava-alueiden tehokasta käyttöä monin eri keinoin. Kunnat voivat muun muassa asettaa alueelle rakennuskiellon tai rakentamiseen liittyviä rajoituksia, antaa rakentamattoman tontin tai rakennuspaikan omistajalle rakentamiskehotuksen, kirjata tontille tai rakennuspaikalle rakentamisvelvoitteen tai soveltaa rakentamattoman rakennuspaikan korotettua kiinteistöveroä. (Kuntaliitto, 2019o; Virtanen, 2000, s. 35, 57-58.)

### **2.6.1 Rakennuskielto, toimenpiderajoitus ja rakentamiskehotus**

Rakentamiskiellosta sekä rakentamisen rajoittamiseen liittyvistä rajoituksista säädetään Maankäyttö- ja rakennuslaissa. Kunta voi, yleis- tai asemakaavan laatimis- tai muutosprosessin vireillepanon jälkeen, rajoittaa kaava-alueella tapahtuvaa rakentamista rakennuskiellolla tai toimenpiderajoituksella. Rakennuskielto ja toimenpiderajoitus voivat muun muassa pyrkiä tukemaan laadittavalle kaavalle asetettujen tavoitteiden saavuttamista rajoittamalla sen vastaista rakentamista. Rakentamiskiello ja toimenpiderajoitus voidaan asettaa muun muassa olemassa olevan kaupunkirakenteen reuna-alueille sinne laadittaessa uutta kaavaa. Kiellon asettaminen voi kaavoitusprosessin lisäksi tukea kunnan mahdollisia maanhankinnan tarpeita. Kunnan asettamat rakentamista koskevat rajoitukset vaikuttavat usein negatiivisesti alueen hintakehitykseen, mikä pienentää kunnalle syntyviä maan hankintakustannuksia. (MRL 38 ,53, 128 §; Virtanen, 2000, s. 35,57-58.)

Rakentamiskehotuksesta ja sen käytöstä säädetään Maankäyttö- ja rakennuslaissa. Rakentamiskehotus luo kunnalle mahdollisuuden kannustaa tontin tai rakennuspaikan omistajaa tai haltijaa tontin rakentamiseen. Kunta voi antaa rakentamiskehotuksen aikaisintaan kaksi vuotta asemakaavan hyväksymisen jälkeen sitovan tonttijaon mukaiselle alueelle, jolla ei ole voimassa olevaa rakennuskieltoa. Rakentamiskehotus voidaan antaa tontille tai rakennuspaikalle, jolla ei ole käytetty vähintään puolta kaavassa sille osoitetusta rakennusoikeudesta tai jonka rakentamisessa ei muutoin ole huomioitu riittävässä määrin asemakaavan rajoituksia. Mikäli omistaja tai haltija ei kehotuksesta huolimatta rakenna tonttia tai rakennuspaikkaa kehotuksen antamista seuraavien kolmen vuoden aikana, kunta voi hakea tontin lunastusta. Lunastusoikeus perustuu tällöin rakentamiskehotukseen eikä sitä varten tarvita lupaa ympäristöministeriöltä. (MRL 97§; Kuntaliitto, 2019o.)

### **2.6.2 Rakentamisvelvoite ja yhteisjärjestely**

Kunta voi luovutussopimuksen yhteydessä asettaa luovutettavalle tontille rakentamisvelvoitteen. Rakentamisvelvoitetta voidaan hyödyntää myös maankäyttösopimusten osana. Rakentamisvelvoite perustuu kunnan ja tontin ostajan väliseen sopimukseen eikä velvoitteen muoto- tai sisältövaatimuksista ole säädetty laissa. Tämän vuoksi kunnat voivat määrittellä asettamiensa velvoitteiden ehdot ja niiden rikkomisesta aiheutuvat sanktiot melko vapaasti. Rakentamisvelvoitteessa voidaan muun muassa määrittää tietyn aikarajan sisällä käytettävä rakennusoikeus tai tontille tulevien rakennusten valmiusaste. (Autio, 2017, s. 11; Kuntaliitto, 2019m; Lahti, 2019; Maanhankinnan ja –luovutuksen sekä maankäyttösopimusten periaatteet 2015, 2015.)



Kunnan rakennusvalvontaviranomainen voi asemakaavan tavoitteiden mukaisen toteuttamisen sitä vaatiessa antaa määräyksen usean kiinteistön yhteisen alueen tai tilan käytöstä ja sitä koskevista toimenpiteistä. Tätä määräystä kutsutaan yhteisjärjestelyksi. Rakennusvalvontaviranomaisen yhteisjärjestelyä koskeva käsittelyprosessin käynnistymisen edellytyksenä on, että vähintään yksi kiinteistönomistaja on hakenut järjestelyä. Prosessin aikana viranomainen kuulee kaikkia yhteisjärjestelyyn osallisia kiinteistöjen omistajia ja haltijoita. Järjestelyn edellytyksenä on, ettei järjestely aiheuta yhdellekään kiinteistölle kohtuutonta rasitusta ja että se tukee kiinteistöjen käyttöä. Järjestelypäätökseen sisältyy järjestyssuunnitelma, jossa käsitellään toteuttamiseen, ylläpitoon sekä kustannusten jakamiseen liittyvien seikkojen sopimista. (Lahdenvuosi, 2019; MRL 164 §.)

### **2.6.3 Rakentamattoman rakennuspaikan korotettu kiinteistövero**

Rakentamattoman rakennuspaikan korotetusta kiinteistöverosta säädetään Kiinteistöverolaissa. Kunta voi tietyin edellytyksin määrätä rakentamattomalle rakennuspaikalle yleisesti käytössä olevaa kiinteistöveroprosenttia korkeamman veroprosentin. Veron perimisen edellytyksenä on, että kohdealueella vaikuttava asemakaava on ollut voimassa vähintään vuoden ennen veron käyttöönottoa ja että yli puolet rakennuspaikan rakennusoikeudesta on siinä osoitettu asumistarkoitukseen. Rakennuspaikan tulee myös olla kokonaisuudessaan yhden omistajan omistuksessa ja paikalle tulee voida järjestää tieyhteys sekä liitokset vesi- ja viemäriverkostoihin. Rakennuspaikka ei saa olla rakennuskiellon alainen eikä siellä saa olla rakenteilla olevia tai valmiita asumiskäyttöön tarkoitettuja rakennuksia. (KVL 12 a§; Verohallinto, 2019.)

Kunnanvaltuusto voi, Kiinteistöverolain 12 a § mukaan, asettaa päätöksellään rakentamattoman rakennuspaikan korotetun kiinteistöveron tasoksi vähintään 2% ja enintään 6% kiinteistölle määritetystä arvosta. Poikkeuksen tähän muodostavat Helsingin seudun kunnat (Helsinki, Vantaa, Espoo, Kauniainen, Kirkkonummi, Vihti, Nurmijärvi, Hyvinkää, Tuusula, Kerava, Järvenpää, Mäntsälä, Pornainen ja Sipoo), joiden korotetun kiinteistöveron tasosta on säädetty Kiinteistöverolain 12 b §. Näissä kunnissa korotettu kiinteistövero on vähintään 3 % ja enintään 6 % korkeampi kuin kunnassa yleisesti sovellettava kiinteistöveroprosentti. (KVL 12 a§; Verohallinto, 2019.)

## **2.7 Hajarakentamisen ohjaaminen**

Kaavoitus mahdollistaa maapolitiikan keinojen tehokkaan käytön alueen rakentamisen ohjaamisessa. Rakentamista ohjaavien kaavojen ulkopuolisilla alueilla kunnat pyrkivät ohjaamaan hajarakentamista mahdollistaakseen muun muassa tehokkaan kunnallispalveluiden järjestämisen sekä eheän yhdyskuntarakenteen syntymisen. Kunta voi ohjata alueellaan tapahtuvaa hajarakentamista usein eri tavoin, esimerkiksi rakennusjärjestyksen mahdollistamin keinoin, pyrkimällä keskittämään rakentamista kyliin sekä ottamalla kantaa kakkosasumiseen. (Uudenmaan liitto, 2007, s. 41-42.)

Yksi hajarakentamisen ohjaamisen merkittävimmistä työkaluista on kunnan laatima rakennusjärjestys. Rakennusjärjestyksestä ja siihen liittyvistä seikoista säädetään Maankäyttö- ja rakennuslaissa. Rakennusjärjestyksessä kunta voi asettaa alueellaan rakentamista rajoittavia määräyksiä muun muassa rakennuspaikkojen koosta,

sovellettavasta rakennustavasta sekä rakennusten vesihuollosta. Rakennusjärjestyksessä kunta voi myös määrätä alueelleen suunnittelutarvealueita. Suunnittelutarvealueella tarkoitetaan aluetta, jolla rakentamistoimenpiteiden tyydyttämiseksi nähdään erityisiä tarpeita, muun muassa tarpeellisen tieverkon ja vesihuollon järjestämisessä. Suunnittelutarvealueella rakennusluvan myöntäminen vaatii rakennusvalvontaviranomaisen hyväksymän suunnittelutarveratkaisun. (MRL 14, 16 §; Uudenmaan liitto, 2007, s. 41-42.)

Rakennusjärjestyksen mahdollistamien suunnittelutarvealueiden lisäksi kunnat voivat kannustaa ja tukea rakentamista olemassa olevien kylien yhteyteen sekä linjaamalla kannastaan kakkosasumiseen. Keskittämällä rakentamista kyläalueille kunnat voivat pyrkiä muun muassa rajoittamaan palvelutarpeen hajautumista ja siitä aiheutuvia kustannuksia. Rakentamisen keskittymistä kyliin voidaan tukea esimerkiksi luovuttamalla kyläalueilla maata rakentamisen tarpeisiin sekä sallimalla lähellä kyläkeskuksia muuta haja-asutusaluetta pienemmät rakennuspaikan koot sekä suuremmat rakennusoikeudet. Kunnat voivat myös linjata lomakiinteistön muuttamisesta kakkosasumisen, eli pysyvän asumisen, käyttöön. Mahdollistamalla käyttötarkoituksen muutoksen kunta voi pyrkiä tukemaan muun muassa elinkeinotarjontaa, kuten matkailua sekä kaupan alan palveluita. Toisaalta käyttötarkoitusten muutokset voivat lisätä edellä mainittuja hajarakentamisen aiheuttamia haasteita. (Uudenmaan liitto, 2007, s.41-42.)

## **2.8 Yhteistyö kuntien välillä**

Kunnat voivat halutessaan tehdä yhteistyötä maankäytöllisten kysymysten ratkaisemiseksi. Tästä yhteistyöstä voidaan linjata ja siihen liittyviin kysymyksiin ottaa kantaa maapoliittisen ohjelman yhteydessä. Yhteistyöstä ja useamman kunnan resurssien suunnitelmallisesta kohdentamisesta kysyntää vastaavasti hyötyvät erityisesti väkiluvultaan kasvavat kunnat. Väkiluvun kasvu voi tukea pitkällä aikavälillä kunnan taloudellista asemaa muun muassa kasvavien verotulojen muodossa. Kasvu voi kuitenkin synnyttää kunnalle lyhyellä aikavälillä taloudellisia haasteita asukkaiden muuttamisesta aiheutuvan suuren investointitarpeen vuoksi. Kasvavan väkiluvun alueilla kunnat voivat muun muassa laatia yhteisen yleiskaavan tai vision alueen tulevasta kehittämisestä ja noudattaa sitä yhteisesti sovittujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Kuntien välinen yhteistyö kaavoituksen, liikenneyhteyksien ja asuntoratkaisujen suunnittelun sekä muiden maankäyttöön liittyvien kysymysten saralla mahdollistaa resurssien paremman kohdentamisen ja tehokkaamman käytön. (Uudenmaan liitto, 2007, s. 39-41.)

## **2.9 Tavoitteiden saavuttamisen tarkkailu ja toimenpiteiden analysointi**

Kunnat voivat tarkkailla maapolitiikalle asetettujen tavoitteiden saavuttamista sekä analysoida maapoliittisten toimien onnistuneisuutta usein eri keinoin. Tähän toteutuneisuuden seurantaan käytettävät työkalut ja aikajänteet voidaan määritellä maapoliittisen ohjelman yhteydessä. Tavoitteiden saavuttamista havainnollistavat mittarit määritellään siten, että ne kuvaavat asetettujen tavoitteiden toteutumista mahdollisimman tehokkaasti. Käytettävät mittarit voivat olla esimerkiksi muutokset raakamaa- sekä tonttivarannossa, maan hintatasossa ja kunnan saamissa maanvuokratuloissa. (Uudenmaan liitto, 2007, s. 43; Virtanen, 2000, s. 104-105.)

Maapoliittisten toimenpiteiden syvempi ja yksityiskohtaisempi analysointi mahdollistaa harjoitettavan maapolitiikan keinojen ja toimintatapojen arvioinnin. Analysoinnin perusteella kunta voi havaita maapolitiikassaan ilmeneviä haasteita sekä kehittää toimiaan näiden mukaisesti. Analysoinnissa voidaan tarkastella käytettyjä maapolitiikan keinoja, niiden saavuttamia tuloksia sekä mahdollisia syitä joidenkin keinojen käyttämättömyyteen tai vähäiseen käyttöön. Analysoinnissa voidaan myös kiinnittää huomiota muun muassa maapolitiikan ja kaavoituspolitiikan väliseen yhteistyöhön, tarkastella syitä mahdollisiin maan hinnanmuutoksiin sekä arvioida kokonaisuutena maan hankinnan ja luovutusten onnistuneisuutta. (Uudenmaan liitto, 2007, s. 43; Virtanen, 2000, s. 104-105.)

## 3 Maapoliittisten ohjelmien sisällönanalysointi

### 3.1 Heinävesi

#### Esittely ja yleiset havainnot

Ensimmäisenä pienten kuntien joukkoa tässä tutkimuksessa edustaa Heinäveden kunta, joka sijaitsee Etelä Savon maakunnan pohjoisosassa. Heinävesi on luokiteltu tilastokeskuksen kuntaluokituksessa maaseutumaiseksi kunnaksi (Tilastokeskus, 2019b). Kunnan väkiluku on laskenut viimeisen 10 vuoden aikana ja oli vuonna 2018 lopussa 3 329 (Tilastokeskus, 2019a). Heinäveden maapinta-ala on noin 1 030 km<sup>2</sup> kaupungin väestötiheyden ollessa 3,2 (Tilastokeskus, 2019a). Heinäveden asutus on keskittynyt Kermajärven etelärannalla sijaitsevalle taajama-alueelle sekä haja-asutusalueelle, jolle sijoittuu useita kyliä. (Heinävesi, 2019; Suomen ympäristökeskus, 2019; Tilastokeskus, 2019c.)

Heinäveden maapoliittinen ohjelma on hyväksytty vuonna 2016. Ohjelma koostuu johdannon lisäksi viidestä pääluvusta, jotka käsittelevät kuntastrategiaa, kunnan maapolitiikalle asettamia tavoitteita, maapoliittisia linjauksia sekä ohjelman ajantasaisuuden ja toteutuneisuuden seuraamista. Ohjelma on laajuudeltaan 10 sivun mittainen. Tämän lisäksi ohjelman liitteenä on 8 sivun laajuinen dokumentti, jossa avataan muun muassa kunnan käytössä olevia maapoliittisia keinoja sekä niiden käytön taloudellisia eroja esimerkkitapausten kautta.

#### Lähtökohdat ja tavoitteet

Heinäveden kunta käsittelee ohjelmassaan harjoittamansa maapolitiikan lähtökohtia kuntastrategian linjausten ja maapoliittisten tavoitteiden näkökulmasta. Ohjelmassa on avattu havainnollistavien kuvioiden avulla strategian pääkohtia sekä harjoitettavaan maapolitiikkaan oleellisesti liittyviä strategian alakohdita. Ohjelmassa maapolitiikalle asetetaan kuusi päätavoitetta, muun muassa riittävän ja kiinnostavan tonttitarjonnan ylläpitäminen sekä laadittujen kaavojen rakentumisen tukeminen. Kunta avaa ohjelmassaan asettamiensa tavoitteiden taustoja sekä niiden pienempiä alatavoitteita yksityiskohtaisesti.

#### Maapolitiikan keinot ja linjaukset

##### Raakamaan hankinta

Heinäveden kunta kohdentaa maanhankintaansa lähtökohtaisesti kehittämissuunnitelmansa osoittamille kohdealueille sekä tärkeiksi katsomilleen kasvusuunnille, jossa rakentaminen on vireää. Kunta linjaa maapoliittisessa ohjelmassaan hankkivansa maata ensisijaisesti vapaaehtoisin kaupoin. Mikäli vapaaehtoisin kaupoin ei päästä sopimukseen, maanhankinnan keinona voidaan käyttää myös vahvempia keinoja, etuosto-oikeutta sekä lunastamista. Kunta ylläpitää suunnitelmallisella maanhankinnallaan seuraavan 5 vuoden tarpeisiin vastaavaa raakamaareserviä.

##### Tontin luovutus

Heinäveden kunta linjaa pyrkivänsä kattamaan tonttien luovutushinnoilla osan alueen kaavoittamisesta, hankinnasta ja kunnallistekniikan toteuttamisesta aiheutuneista kustannuksista. Kunta linjaa maapoliittisessa ohjelmassaan luovuttavansa omistamiaan tontteja vuokraamalla. Vuokratun tontin voi hankkia omakseen kahden vuoden kuluttua

vuokrasopimuksen alkamisesta, mikäli sopimuksessa asetettu rakentamisvelvoite on täytetty. Luovutettavat tontit hinnoitellaan tapauskohtaisesti. Tonttien luovutusehdot ja lopullisen myyntipäätöksen tekee kunnanvaltuusto. Pientalotonteilla sovellettava vuotuinen vuokrataso on 5% määritellystä myyntihinnasta. Yritystontit luovutetaan tarjouskilpailussa eniten tarjonneelle. Yritystonttien vuotuiseksi vuokratasoksi kunta linjaa 10% määritellystä myyntihinnasta.

#### **Yksityisen maan kaavoittaminen**

Heinäveden kunta linjaa maapoliittisessa ohjelmassaan asemakaavoittavansa uusia kaava-alueita lähtökohtaisesti omistamilleen maa-alueille. Yksityisen maanomistajan alueita kaavoitetaan sen ollessa kunnan kannalta kaavataloudellisesti kannattavaa. Kaavoittaessaan yksityisomistuksessa olevia alueita kunta solmii maanomistajien kanssa maankäyttösopimuksia, joilla jaetaan muun muassa kaavan laatimisesta ja toteuttamisesta aiheutuvia vastuita ja kustannuksia. Sopimuksia laadittaessa kiinnitetään erityistä huomiota maanomistajien tasapuoliseen kohteluun. Maankäyttösopimuksia linjataan laadittavan ensisijaisesti kaavojen muutostilanteissa, jolloin sopimusten käyttö on tarpeellista ja järkevää niin maanomistustilanteen kuin kohdealueen tulevan rakentamisen kannalta. Lisäksi kunta voi hyödyntää sopimuksia laatiessaan asunto- tai yritystarpeen näkökulmasta huomattavia asemakaavoja aiemmin kaavoittamattomille, yksityisomisteisille alueille.

Ennen varsinaisen maankäyttösopimuksen solmimista kunta voi sopia kaavoituksen käynnistämisestä ja siihen liittyvien kustannusten jakamisesta kaavoituksen käynnistämissopimuksella. Heinäveden kunta pyrkii myös, kaavoitettavan alueen ollessa rajallinen, sopimaan hankkeen kannalta tärkeistä seikoista käynnistämissopimuksin varsinaisen maankäyttösopimuksen sijaan. Mikäli maankäyttö- tai kaavoituksen käynnistämissopimusta ei saada solmittua, voidaan maanomistajalta periä kehittämiskorvaus.

#### **Asemakaavojen toteutumisen edistäminen**

Heinäveden kunta linjaa tukevansa laatimiensa asemakaavojen toteutumista hyödyntämällä rakentamisvelvoitetta osana vuokrasopimuksia sekä soveltamalla tarvittaessa rakentamattoman rakennuspaikan korotettua kiinteistöveroa ja rakentamiskehotusmenettelyä. Kunta tukee sopimuksissa asettamiensa rakentamisvelvoitteiden toteutumista edellyttämällä velvoitteen täyttöä ennen kuin tontin voi ostaa omakseen. Korotettua kiinteistöveroa hyödynnetään, mikäli yksityisten maanomistajien hallussaan pitämien tonttien määrä kasvaa. Mikäli korotetun kiinteistöveron käytöllä ei saavuteta toivottuja tuloksia, kunnanhallitus voi antaa maanomistajille rakentamiskehotuksen. Kehotuksen antamisesta päätetään tapauskohtaisesti ja syyt päätöksen takana avataan ymmärrettävästi.

#### **Ohjelman seuranta**

Heinäveden kunta linjaa tarkastelevansa maapoliittisen ohjelmansa linjausten ajantasaisuutta valtuustokausittain. Kunta myös seuraa seitsemän maapolitiikan kannalta tärkeäksi katsotun osa-alueen, muun muassa kunnan maavarannon määrän ja sijainnin kehitystä vuosittain laadittavan tilastollisen tarkastelun avulla.

## 3.2 Leppävirta

### Esittely ja yleiset havainnot

Toisena pienten kuntien joukkoa tässä tutkimuksessa edustaa Leppävirran kunta. Leppävirta on maaseutumainen kunta, joka sijaitsee Pohjois-Savon maakunnan eteläosassa (Paikkatietoikkuna, 2019; Tilastokeskus, 2019b). Kunta koostuu neljästä taajama-alueesta sekä niiden ulkopuolisesta maaseutualueesta. (Leppävirta, 2019; Paikkatietoikkuna, 2019; Suomen ympäristökeskus, 2019; Tilastokeskus, 2019c). Leppävirran alueella on useita suuria järviä ja kunnalle onkin ominaista veden läheisyys (Leppävirta, 2019; Paikkatietoikkuna, 2019). Leppävirran väkiluku on ollut viimeisen 10 vuoden aikana laskeva ja oli vuoden 2018 lopussa 9 650. Kunnan maapinta-ala on noin 1136 km<sup>2</sup> kaupungin väestötiheyden ollessa 8,5. (Tilastokeskus, 2019a.)

Leppävirran maapoliittinen ohjelma vuosille 2018-2021 on hyväksytty vuonna 2018. Ohjelma koostuu kahdeksasta pääluvusta, jotka käsittelevät johdannon lisäksi maapolitiikan lähtökohtia, maankäytön ohjaamiseen käytettävissä olevia työkaluja, kunnan asettamia tavoitteita, niiden saavuttamiseen käytettävissä olevia maapoliittisia sekä kaavoitukseen perustuvia keinoja, hajarakentamisen ohjaamiseen liittyviä linjauksia sekä ohjelman ajantasaisuuden seuraamista. Suurin osa pääluvuista on jaettu alalukuihin ja osa edelleen alalukujen alalukuihin. Ohjelma on laajuudeltaan 22 sivun mittainen. Tämän lisäksi ohjelman liitteenä on kaksi hajarakentamisen ohjaamiseen liittyvää karttaa sekä luettelo ohjelmassa hyödynnetystä lähdeaineistosta. Liitteiden kokonaislaajuus on kolme sivua.

### Lähtökohdat ja tavoitteet

Leppävirran kunta käsittelee maapolitiikansa lähtökohtia pääasiassa väestönkehityksen, kunnan maanomistuksen, rakennuskannan, kaavoituksen sekä kuntastrategian näkökulmista. Kunnan aiemman ja odotetun väestönkehityksen havainnollistamisessa hyödynnetään kuviota sekä taulukkoa, maanomistuksen havainnollistamisessa puolestaan karttaa. Rakennuskantaa ja sen aiempien vuosien kehitystä on esitetty listamuotoisesti, kartalla sekä taulukon avulla havainnollistaen. Kunta myös luo ohjelmassaan katsauksen alueidenkäytön suunnitteluun valtakunnallisten alueidenkäytön tavoitteiden, maakunta-, yleis- sekä asemakaavojen näkökulmista esitellen samalla kaavoituksen periaatteita, kaavoitustilannettaan sekä laadittujen kaavojen toteutumista. Kunta esittelee rakentamisen ohjaamista muiden maapolitiikan keinojen, kuten suunnittelutarvealueen, rakennusjärjestyksen, kehittämisalumenettelyn sekä rakennuskieltojen avulla. Kunta myös avaa ohjelmassa voimassa olevan kuntastrategiansa tavoitteita ja painopistealueita, jotka muodostavat pohjan harjoitettavalle maapolitiikalle ja sen tavoitteille.

Leppävirran kunta näkee harjoitettavan maapolitiikan yhtenä kunnan strategista kehittämistä tukevana työkaluna. Maapolitiikalla nähdään tärkeä rooli muun muassa kunnan talouden ja elinvoimaisuuden turvaamisessa, yhdyskuntarakenteen eheässä ja johdonmukaisessa kehityksessä sekä laadittujen kaavojen toteutumisen tukemisessa. Kunta asettaa harjoittamalleen maapolitiikalle sekä maapoliittiselle ohjelmalleen yhdeksän päätavoitetta. Näitä ovat esimerkiksi väkiluvun kasvun edistäminen, kunnan asettamien strategioiden tukeminen sekä kunnan tarpeisiin tarvittavan raakamaan riittävyys varmistaminen. Kahta kunnan asettamista tavoitteista on avattu tarkemmin alakohdin. Kunta myös tarkentaa asettamia tavoitteita eri kohdissa ohjelmaa, muun muassa asettamiensa laatutavoitteiden avulla.

## **Maapolitiikan keinot ja linjaukset**

### **Raakamaan hankinta**

Leppävirran kunta linjaa harjoittavansa aktiivista maanhankintaa. Kunta hankkii maata omistukseensa ensisijaisesti vapaaehtoisin kaupoin ja maanvaihdoin. Maanhankinnassa hyödynnetään myös tarvittaessa etuosto-oikeutta sekä viimeisenä hankintakeinona maan lunastusta. Lisäksi kunta hyödyntää tarvittaessa asemakaavaan perustuvaa lunastusoikeutta, katualueen ilmaislouovutusvelvollisuutta sekä tontin osan lunastusoikeutta. Kunta hankkii maata pääasiassa taajamien läheisyyteen sijoittuvilta laajenemisalueilta. Maata hankitaan kuitenkin myös muualta kunnan alueelta hyödynnettäväksi rakentamisessa ja tilusvaihoissa. Hankkimalla raakamaata kunta pyrkii muun muassa takaamaan vakaan hintatason sekä ohjaamaan yhdyskuntarakennetta haluttuun suuntaan.

### **Tontin louovutus**

Leppävirran kunta linjaa maapoliittisessa ohjelmassaan louovuttavansa omistamiaan tontteja rakentajatahoille niin myymällä kuin vuokraamalla. Poikkeuksen tähän muodostavat rantatontit, jotka louovutetaan myymällä tarjouskilpailuihin perustuen. Tonttien hinnoittelussa sovellettavan hintatason määrittää myyntitilanteissa sekä lyhytaikaisissa vuokrasopimuksissa kunnanhallitus. Pitkien vuokrasopimusten tapauksissa elinkustannusindeksisidonnaisen vuokratason asettaa kunnanvaltuusto. Hinnoittelupäätöstä tehdessä kunta ottaa huomioon tonttien ominaisuustekijät muun muassa maantieteellisen sijainnin sekä koon. Kunnan vuokraamien asuintonttien vuokra-aika on 50 vuotta. Ohjelmassa avataan muun muassa kunnan vuokraamien asuntotalo-, kerros- ja rivitalo- sekä teollisuustonttien ja rakennuspaikkojen lukumääriä sekä linjauksia kunnan maaomaisuuden hallintaan liittyen.

### **Yksityisen maan kaavoittaminen**

Leppävirran kunta asemakaavoittaa pääasiassa omistamiaan maa-alueita. Kaavoitettaessa yksityisen omistuksessa olevia alueita kunta solmii maanomistajien kanssa maankäyttösopimuksia. Maankäyttösopimukset nähdään ensisijaisena keinona kaavoituksesta aiheutuvien kustannusten ja maan arvonnousun tasaamisessa. Maanomistaja voi suorittaa maankäyttösopimuksessa sovitun korvauksen rahallisen korvauksen lisäksi louovuttamalla kunnalle sopivaksi katsottuja maa-alueita. Mikäli maankäyttösopimukseen ei päästä, kunta voi asettaa maanomistajan maksettavaksi kehittämiskorvauksen. Kunta linjaa myös voivansa tarvittaessa solmia tietyin ehdoin sopimuksia yksityisten toimijoiden, kuten rakennusyritysten kanssa omistamiensa alueiden tonttituotannon toteuttamiseksi.

### **Asemakaavojen toteutumisen edistäminen**

Leppävirran kunta voi edistää asemakaavojen toteutumista monin eri keinoin. Kunta voi tarvittaessa määrätä alueelleen rakentamattoman rakennuspaikan korotetun kiinteistöveron. Korotetun kiinteistöveron käytöstä Leppävirralla päättää kunnanvaltuusto. Tämän lisäksi rakentamisvelvoitetta hyödynnetään louvutettujen tonttien rakentamisen tukemisessa. Kunta linjaa kirjaavansa tonttien louvutusehtoihin veloitteen rakentaa tontti louvutusta seuraavan kolmen vuoden kuluessa. Rakentamattomalle, yksityisen omistuksessa olevalle rakennuspaikalle voidaan myös antaa rakentamiskehotus. Mikäli rakennuspaikkaa ei rakenneta kolmen vuoden kuluessa kehotuksen antamisesta, kunta voi lunastaa rakennuspaikan itselleen. Rajattuja alueita voidaan myös nimetä kehittämisalueeksi, millä tuetaan alueen kehittämisen kannalta vaadittavia toimenpiteitä.

### Hajarakentamisen ohjaaminen

Leppävirran kunta kiinnittää maapoliittisessa ohjelmassaan erityistä huomiota hajarakentamisen ohjaamiseen. Maapoliittisessa ohjelmassa on esitelty hajarakentamiseen liittyviä yleisiä seikkoja, rakentamisen tämänhetkistä ja viimeaikaista tilannetta, haja-asutusalueelle myönnettävien rakennuspaikkojen lukumäärässä sovellettavia mitoitusperiaatteita sekä rakennusten käyttötarkoituksen muutostilanteissa sovellettavia linjauksia. Käsiteltäessä hajarakentamisen ohjaamista ohjelma korostaa kuntalaisten tasapuolista kohtelua.

Kunta linjaa ohjelmassaan ohjaavansa hajarakentamista pääosin rakennusjärjestyksen, suunnittelutarvealueiden sekä neljään edullisuusvyöhykkeeseen perustuvan rakennuspaikkamitoituksen avulla. Lomarakennusten käyttötarkoitusten muuttamiseen ympärivuotiseen käyttöön suhtaudutaan pääasiassa myönteisesti, sillä tämän katsotaan tukevan muun muassa haja-asumisalueen elinvoimaisuutta. Ohjelmassa linjataan alueet, joilla käyttötarkoitusten muutoksien vaatima sijaintitarkastelu on tehty ja muutokset poikkeamislupamenettelyllä ovat mahdollisia, edellyttäen tiettyjen seikkojen käsittelyä prosessin aikana. Kunta esittää ohjelman liitteenä olevilla kartoilla rakennuspaikkamitoituksen perustana olevan vyöhykejaon sekä alueet, joilla rakennusten käyttötarkoituksen muutosten edellyttämä sijaintitarkastelu on suoritettu.

### Ohjelman seuranta

Leppävirran kunta seuraa maapolitiikan ja maapoliittisen ohjelman lyhyen ja pitkän aikavälin tavoitteiden saavuttamista tarkkailemalla neljän muuttujan kehittymistä. Näitä ovat raakamaavarannossa tapahtuvat muutokset, tonteista saatavissa myynti- ja vuokratuloissa tapahtuvat muutokset sekä tonttien luovutusmäärissä tapahtuvat muutokset. Kunta myös tarkkailee vuosittain laadittavassa maankäytön toteutusohjelmassa asetettujen tavoitteiden saavuttamista ja niihin mahdollisesti tehtäviä muutoksia. Toteuttamisohjelman yhteydessä asetetaan maapoliittiset tavoitteet lyhyelle aikavälille koskien muun muassa tonttien luovutusta tai kaavoitushankkeita. Edellä mainittujen muuttujien seurannan lisäksi kunta voi halutessaan pitää kirjaa käytetyistä maapolitiikan työkaluista sekä niiden avulla saavutetuista tuloksista.

## 3.3 Ii

### Esittely ja yleiset havainnot

Kolmantena pienten kuntien joukkoa tässä tutkimuksessa edustaa Iin kunta. Ii on Pohjois-Pohjanmaan maakunnan luoteisosassa Perämeren rannalla sijaitseva kunta, joka koostuu Iijoen rannalla sijaitsevasta keskustaajamasta sekä kahdesta pienemmästä taajama-alueesta (Paikkatietoikkuna, 2019; Suomen ympäristökeskus, 2019; Tilastokeskus, 2019c). Kunnan väkiluku on kasvanut viimeisen 10 vuoden aikana ja oli vuonna 2018 lopussa 9 862. Iin maapinta-ala on noin 1614 km<sup>2</sup> kunnan väestötiheyden ollessa 6,1. Ii määritellään tilastokeskuksen kuntaryhmityksessä taajaan asutuksi kunnaksi (Tilastokeskus, 2019b). (Tilastokeskus, 2019a.)

Iin maapoliittinen ohjelma 2018-2022 on hyväksytty vuonna 2018. Ohjelma koostuu viidestä pääluvusta, jotka käsittelevät lähtökohtia, tavoitteita, linjauksia, ohjelman laadintaa ja päivytystä sekä lähteitä. Nämä pääluvut on jaettu alalukuihin ja osin edelleen



alalukujen alalukuihin. Ohjelman sisällysluettelossa esitetty laajuus on 30 sivua. Tämän lisäksi ohjelmassa on kolme liitettä, joiden yhteinen sivumäärä on 20.

### **Lähtökohdat ja tavoitteet**

Lin kunta käsittelee ohjelmassaan laajasti maapolitiikkansa lähtökohtia. Ohjelmassa havainnollistetaan muun muassa edellisen kuuden vuoden väestönkehitys taulukkomuotoisesti, luodaan syvälinen katsaus kunnan alueella voimassa oleviin kaavoihin, käynnissä oleviin ja tuleviin kaavoitusprosesseihin sekä niihin liittyviin linjauksiin. Ohjelmassa esitetään kunnan eri alueella olevien vapaiden tonttien lukumäärät, käsitellään kunnan maanomistustilannetta, rakennusjärjestystä sekä loma-asutusta. Kunta luo myös katsauksen alueellaan sijaitseviin maisema-alueisiin ja rakennusperintökohteisiin sekä seudullisesti merkittäviin sopimuksiin ja hankkeisiin. Ohjelman liitteenä on yksityiskohtaiset listaukset kunnan alueella olevista arvokkaista rakennuskohteista sekä maisema-alueista. Lisäksi ohjelman liitteenä on maapolitiikan ja kaavoituksen lainsäädäntöä käsittelevä käsikirja, joka paneutuu tarkasti kunnan harjoittamien toimien yksityiskohtiin lainsäädännön näkökulmasta.

Lin kunta asettaa maapoliittisessa ohjelmassaan harjoittamalleen maapolitiikalle useita strategisia ja maankäytöllisiä tavoitteita. Strategisia tavoitteita ovat kuntastrategian mukaisten päämäärien, kuten hyvien viestintäyhteyksien ja rohkean, kehitystä tukevan maankäytön saavuttaminen. Muita strategisia tavoitteita ovat positiivisen väestökehityksen tukeminen, energia- ja resurssitehokkuuden edistäminen ympäristöarvot huomioiden sekä tieto- ja viestintätekniikkainfrastruktuurin kehitystyö. Maankäytölle asetetuiksi tavoitteiksi kunta nimeää muun muassa keskustaajaman, Kuivaniemen taajaman sekä kyläalueiden kehittämisen, olemassa olevan yhdyskuntarakenteen eheyttämisen, uusien yritystoimijoiden houkuttelun sekä rakentamisen tukemisen.

### **Maapolitiikan keinot ja linjaukset**

#### **Raakamaan hankinta**

Lin kunta linjaa maapoliittisessa ohjelmassaan käyttävänsä ensisijaisena maanhankinnan menetelmänä vapaaehtoista kiinteistökauppaa. Maata voidaan hankkia myös vapaaehtoisin maanvaihdoin tai hyödyntämällä etuosto-oikeutta. Etuosto-oikeutta hyödynnetään, mikäli sillä voidaan saada alueita maanhankinnan tai strategisen tarkastelun kannalta keskeisillä alueilla. Myös katualueiden ilmaislouutusvelvollisuuden soveltaminen kuuluu kunnan maanhankinnan keinovalikoimaan. Mikäli tarvittavaa maata ei saada hankittua vapaaehtoisuuteen perustuvien keinoin, kunta käyttää lunastusta. Kunta linjaa keskittävänsä maanhankintaansa ensisijaisesti ohjelmassa esitetyille painopistealueille ja kohtelevansa maanomistajia yhdenvertaisesti maata hankkiessaan.

#### **Tontin luovutus**

Lin kunta linjaa maapoliittisessa ohjelmassaan luovuttavansa asuntorakentamiseen tarkoitettuja tontteja niin myymällä kuin vuokraamalla. Rivitalo- ja kerrostalotontit luovutetaan rakentajille tontinluovutuskilpailuin. Kunnan yritystoimintaan tarkoitettuja tontteja markkinoi ja myy Lilaakso Oy, joka toimii läheisessä yhteistyössä kunnan kanssa. Tärkeänä tekijänä yritystonttien houkuttelevuudessa nähdään tarvittavan kunnallistekniikan olemassaolo jo kohdetta markkinoidessa. Kunta päättää tonteilla sovellettavasta hinnoittelusta alueittain. Tehokas markkinointi nähdään tärkeänä tekijänä pyrittäessä

lisäämään tonttien luovutusmääriä. Kunta linjaa tarkastelevansa tonttien luovutuksessa sovellettavia hintatasoja sekä niiden perusteita ohjelmakauden alkupuolella.

#### Yksityisen maan kaavoittaminen

Iin tavoitteena on kaavoittaa lähtökohtaisesti kunnan omistuksessa olevia maa-alueita. Mikäli kunta kuitenkin kaavoittaa yksityisen maanomistajan omistamia alueita ja kaavoittamisesta aiheutuu maanomistajalle huomattavaa hyötyä, kunta voi solmia maanomistajan kanssa maankäyttösopimuksen. Maankäyttösopimuksilla pyritään takaamaan kuntalaisten tasapuolinen kohtelu. Iin kunta linjaa solmivansa maankäyttösopimuksia tarvittaessa myös suunnittelutarveratkaisujen sekä poikkeamispäätösten tapauksissa. Mikäli mahdollista, maankäyttösopimuksien korvauksia pyritään saamaan maa-alueina maanhankinnan painopistealueilta. Mikäli maankäyttösopimukseen ei päästä yksityisen aluetta kaavoitettaessa, voidaan maanomistajan maksettavaksi määrätä kehittämiskorvaus.

#### Asemakaavojen toteutumisen edistäminen

Iin kunta linjaa maapoliittisessa ohjelmassaan tukevansa tarvittaessa laadittujen asemakaavojen toteutumista asettamalla rakentamattomille rakennuspaikoille korotetun kiinteistöveron. Kunta linjaa myös pohtivansa keinoja edistää rakentamattomien tonttien markkinointia ja rakentumista sekä selvittävänsä yli 13 vuotta vanhojen, huomattavilta osin toteutumattomien asemakaavojen ajantasaisuuden.

#### Hajarakentamisen ohjaaminen

Iin kunta käsittelee hajarakentamisen ohjaamista maapoliittisessa ohjelmassaan rakennusjärjestyksen, vapaa-ajan asuntojen käyttötarkoituksen muutosten sekä kylien kehittämisen näkökulmista. Ohjelmassa avataan käyttötarkoituksen muutokseen liittyviä edellytyksiä rakennusjärjestyksen sekä lainsäädännön näkökulmista. Kunta näkee loma-asuntojen käyttötarkoituksen muutokset mahdollisuudeksi tukea haja-asutusalueen ja kylien elinvoimaa, mutta tiedostaa myös siitä aiheutuvat kustannukset. Tämän vuoksi kunta linjaa arvioivansa käyttötarkoitusten muutoksia tapauskohtaisesti. Tämän lisäksi kylien elinvoiman tukemisen työkaluiksi nähdään muun muassa kaavoitusratkaisut, kunnan tarjoamien palveluiden sijoittuminen, erilaiset kehityshankkeet sekä tulevana vuosina jokaiselle kyläalueelle laadittavat kehittämissuunnitelmat.

#### Ohjelman seuranta

Iin kunta linjaa päivittävänsä maapoliittista ohjelmaansa tarpeen mukaan vuosittain laadittavan kaavoituskatsauksen yhteydessä. Tämän lisäksi kunta tarkastelee ohjelman linjausten ja tavoitteiden ajantasaisuutta sekä niiden yhtenäisyyttä kuntastrategian tavoitteiden kanssa viiden vuoden välein tehtävässä kokonaistarkastelussa.

### 3.4 Mustasaari

#### Esittely ja yleiset havainnot

Ensimmäisenä keskikokoisten kuntien joukkoa tässä tutkimuksessa edustaa Mustasaaren kunta. Mustasaari on Pohjanmaan maakuntaan länsiosassa, Pohjanlahteen rajoittuva saaristokunta (Mustasaari, 2019b). Mustasaaren kunnan asutus on keskittynyt Vaasan keskustaajamaan, yhdelletoista pienemmälle taajama-alueelle sekä lukuisiin kyliin (Mustasaari, 2019a; Suomen ympäristökeskus, 2019; Tilastokeskus, 2019c). Mustasaaren

väkiluku on noussut viimeisen 10 vuoden aikana ja oli vuonna 2018 lopussa 19 444 (Tilastokeskus, 2019a). Mustasaaren maapinta-ala on noin 849 km<sup>2</sup> kunnan väestötiheyden ollessa 22,9 (Tilastokeskus, 2019a). Mustasaari määrittää tilastokeskuksen kuntaryhmityksessä taajaan asutuksi kunnaksi (Tilastokeskus, 2019b).

Mustasaaren kunnan maapoliittinen ohjelma on hyväksytty vuonna 2016. Maapoliittinen ohjelma koostuu alkusanojen lisäksi viidestä pääluvusta, jotka käsittelevät kunnan maapolitiikan perusteita, lähtökohtia, siinä käytettäviä keinoja, tavoitteita sekä kunnan toimielinten ja virkamiesten roolia harjoitettavassa maapolitiikassa. Ohjelma on laajuudeltaan 33 sivun mittainen. Tämän lisäksi ohjelman liitteenä on kunnan osa-alueita esittelevä dokumentti. Osa-alueiden esittely on liitteineen 39 sivun mittainen ja käsittelee yksityiskohtaisesti muun muassa kunnan eri alueiden palveluita, rakentamista, kaavoitustilannetta ja haasteita.

### **Lähtökohdat ja tavoitteet**

Mustasaaren kunta avaa ohjelmassaan maapolitiikan lähtökohtia erittäin laajasti ja yksityiskohtaisesti. Ohjelmassa käsitellään maapolitiikan osa-alueita, kaavoituksen, kaavojen sekä alueellisesti laadittujen selvitysten roolia harjoitettavassa maapolitiikassa. Ohjelmassa myös käsitellään hajarakentamisen roolia harjoitettavassa maapolitiikassa sekä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi käytössä olevia maapoliittisia keinoja. Lisäksi ohjelmassa perehdytään yksityiskohtaisesti muun muassa kunnan väestönkehitykseen, maanomistustilanteeseen, kunnan tonttivarantoon, aiempina vuosina jaettuihin tonttimääriin sekä rakennuslupiin. Lähtötietojen havainnollistamisessa on hyödynnetty useita taulukoita, diagrammeja sekä karttoja.

Mustasaaren kunta asettaa ohjelmassaan maapolitiikkansa strategiseksi tavoitteeksi kunnan väkiluvun kasvattamisen. Tämän nähdään parantavan ja tukevan kunnan taloutta vahvistamalla olemassa olevaa veropohjaa. Kasvua pyritään ohjaamaan suunnitelmallisesti yleiskaavan mukaisille kohdealueille. Kunta pyrkii kehittämään palveluverkkoaan ja tiestöään luodakseen mahdollisuudet viihtyisään asuinympäristöön. Strategisten tavoitteiden lisäksi kunta linjaa ohjelmassaan maankäytön suunnitteluun liittyviä tavoitteita. Näitä ovat muun muassa turvallisuuden, kestävän kehityksen ja palvelutarjonnan tarpeen huomiointi asuinalueita suunniteltaessa sekä pyrkimys monipuolisten asuinpaikkojen tarjontaan.

### **Maapolitiikan keinot ja linjaukset**

#### **Raakamaan hankinta**

Mustasaaren kunta linjaa maapoliittisessa ohjelmassa hyödyntävänsä ensisijaisena maanhankinnan menetelmänä vapaaehtoista kauppaa. Maata voidaan hankkia kunnan omistukseen myös maanvaihtojen avulla. Etuosto-oikeuttaan kunta hyödyntää tapauskohtaisesti strategisesti merkittävien maakauppojen yhteydessä. Mikäli kunta ei saa hankittua kehittämisen kannalta tärkeitä alueita omistukseensa muilla maanhankinnan keinoilla, alueiden hankintaan voidaan käyttää lunastusta. Lisäksi kunta nimeää oikeudekseen soveltaa tontinosan lunastusoikeutta, asemakaavaan perustuvaa yleisten alueiden ja rakennusten lunastusoikeutta sekä katualueiden ilmaisluvotusvelvollisuutta. Maanhankinnalla pyritään vastaamaan tulevaisuuden yhdyskuntarakenteellisiin tarpeisiin, jonka vuoksi sitä keskitetään muun muassa palvelukeskittymien läheisyyteen. Raakamaata hankittaessa kiinnitetään huomiota maanomistajien tasapuoliseen kohteluun.

#### Tontin luovutus

Mustasaaren kunta linjaa luovuttavansa omistamia tontteja sekä vuokraamalla että myymällä. Poikkeuksen tähän muodostavat pientalotontit, joiden luovutustapana on myyminen. Tonttien hinnoittelussa sovelletaan kunnanvaltuuston hyväksymiä hintatasoja.

#### Yksityisen maan kaavoittaminen

Mustasaaren kunta pyrkii lähtökohtaisesti kaavoittamaan omistuksessaan olevia maa-alueita. Mikäli kunta kuitenkin päättää kaavoittaa yksityisen maanomistajan omistuksessa olevia maa-alueita, se solmii maanomistajan kanssa maankäyttösopimuksen. Maankäyttösopimus solmitaan tilanteessa, jossa maan hankkimista kunnalle ei nähdä tarpeelliseksi. Maankäyttösopimuksia solmitaan muun muassa täydennettäessä aiemmin asemakaavoitettujen alueiden kaupunkirakennetta tai laadittaessa uudelle kaava-alueelle oikeusvaikutteisen osayleiskaavan mukainen asemakaava. Mikäli maankäyttösopimukseen ei päästä, voidaan soveltaa kehittämiskorvausta. Lisäksi kunta linjaa solmivansa asemakaavoitus sopimuksia tilanteissa, joissa yksityisen maanomistajan maalle laaditaan uusi asemakaava tai olemassa olevaan kaavaan tehdään kaavamuutos. Sopimuksessa sovitaan muun muassa aiheutuneiden kustannusten jakamisesta ja tavoitteista.

#### Asemakaavojen toteutumisen edistäminen

Mustasaaren kunta linjaa maapoliittisessa ohjelmassaan tukevuksaan laadittujen asemakaavojen toteutumista soveltamalla rakennetun rakennuspaikan korotettua kiinteistövero. Kunta asettaa ohjelmassaan vuoden 2016, ohjelman hyväksymisvuoden, korotetun kiinteistöveron tasoksi 4%. Mustasaari käsittelee ohjelmassaan myös kunnan mahdollisuutta nimetä alue kehittämisalueeksi. Lisäksi kunta avaa rakentamiskehotuksen käytön mahdollisuutta, mutta linjaa, ettei sen hyödyntäminen ole ajankohtaista.

#### Hajarakentamisen ohjaaminen

Mustasaaren kunta avaa maapoliittisessa ohjelmassaan hajarakentamisen ja maapolitiikan välistä suhdetta kunnan hajarakentamistilanteen sekä rakentamisen ohjaamiseen käytettävien keinojen näkökulmasta. Kunnan haja-alueiden asukasmäärä kasvaa, minkä nähdään luovan tarpeen muun muassa tarvittavien palveluiden ja väylien tarjoamiselle. Ohjelmassa avataan kunnan rakennusjärjestyksen roolia hajarakentamisen ohjaamisessa, viitataan voimassa oleviin ympäristönsuojelumääräyksiin sekä jätehuoltomääräyksiin. Uusien asuinalueiden perustamisen puolestaan linjataan edellyttävän kohdealueen asemakaavoitusta. Ohjelmassa on myös havainnollistettu kartan avulla Mustasaaren ja sen lähikuntien haja-asutusalueiden asukasmäärässä tapahtuneita muutoksia.

#### Ohjelman seuranta

Mustasaaren kunta linjaa tarkastelevansa maapoliittisen ohjelman ajantasaisuutta sekä päivitystarvetta valtuustokausittain. Tämän lisäksi kunta tarkastelee ja arvioi maapoliittisen ohjelman toteutuneisuutta vuosittain laatimansa toimintakertomuksen yhteydessä.

### 3.5 Hamina

#### Esittely ja yleiset havainnot

Toisena keskikokoisten kuntien joukkoa tässä tutkimuksessa edustaa Haminan kaupunki. Hamina sijaitsee Kymenlaakson maakuntaan eteläosassa, Suomenlahden rannalla (Paikkatietoikkuna, 2019). Kaupungin väkiluku on laskenut viimeisen 10 vuoden aikana ja

oli vuoden 2018 lopussa 20 286 (Tilastokeskus, 2019a). Haminan asukkaat keskittyvät viidelle taajama-alueelle, joista suurin on meren rannalle sijoittuva keskustaajama (Paikkatietoikkuna, 2019; Suomen ympäristökeskus, 2019; Tilastokeskus, 2019c). Kaupungin maapinta-ala on noin 610 km<sup>2</sup> väestötiheyden ollessa 33,3. Hamina määritellään tilastokeskuksen kuntaryhmityksessä kaupunkimaiseksi kunnaksi (Tilastokeskus, 2019b). (Tilastokeskus, 2019a).

Haminan maapoliittinen ohjelma on hyväksytty vuonna 2016. Ohjelma koostuu johdannon esipuheen ja yhteenvedon lisäksi 8 pääluvusta, jotka käsittelevät kaupungin maapolitiikan lähtötilannetta, kaupungin strategiaa, maan hankintaa ja sen käytön tehostamista, maan luovutusta, sataman roolia, muita kaupungin maapolitiikan kannalta tärkeitä alueita sekä päätöksentekoprosessia. Ohjelma on pituudeltaan 13 sivun laajuinen.

### **Lähtökohdat ja tavoitteet**

Haminan kaupunki käsittelee ohjelmassa maapolitiikkansa lähtökohtia kunnan väestökehityksen asettamien haasteiden näkökulmasta. Kaupunki näkee onnistuneen maapolitiikan tärkeänä vaikuttavana tekijänä tulevan kehityksen kannalta. Ohjelmassa käsitellään tulevien kaava-alueiden maanhankintatarpeet, maanomistus listamuotoisesti sekä raakamaa- ja tonttivarannon tila. Tonttivarannon osalta kaupunki käsittelee erikseen sekä asuintarkoitukseen tarkoitettuja tontteja että elinkeinoelämän tarpeisiin tarkoitettuja tontteja. Ohjelma myös valottaa maapolitiikan taloudellisia näkökulmia ja linjauksia, kuten vuokratulojen roolia kaupungin vuosituloissa sekä käsittelee kaupungin omistamien erityisten maa- ja vesialueiden, kuten ranta ja metsäalueiden merkitystä ja käyttöä. Lisäksi ohjelmassa käsitellään maapoliittiseen päätöksentekoon liittyviä seikkoja.

Haminan kaupunki esittää maapolitiikkaansa vaikuttavat tavoitteet kolmessa eri portaassa. Kaupunki perustaa harjoittamansa maapolitiikan kaupunkistrategiansa mukaisiin tavoitteisiin. Kaupunkistrategian tavoitteita, jotka liittyvät maapolitiikkaan, on nimetty kuusi kappaletta. Näitä ovat muun muassa tasapainon saavuttaminen taloudessa sekä työpaikkakehityksen ja yritysten määrän lisääminen. Strategian tavoitteiden pohjalta johdetaan maapolitiikan kuusi pääperiaatetta, muun muassa yhdenvertaisuuden sekä suunnitelmallisuuden periaatteet. Näiden avulla linjataan edelleen kahdeksan maapolitiikan tavoitetta, esimerkiksi tavoite laatia ensimmäinen asemakaava aina kaupungin omistuksessa olevalle alueelle. Lisäksi johdantoluvussa nimetään ohjelman tärkeäksi tavoitteeksi luottamusmiesten sekä kaupungin viranhaltijoiden sitouttaminen asetettuihin tavoitteisiin.

### **Maapolitiikan keinot ja linjaukset**

#### **Raakamaan hankinta**

Haminan kaupunki pyrkii pääsääntöisesti hankkimaan kaavoitettavan alueen omistukseensa ennen kaavaprosessin aloittamista. Maata hankitaan lähtökohtaisesti vapaaehtoisuuteen perustuvien keinoin, mutta tarvittaessa voidaan hyödyntää kaikkia lainsäädännön mahdollistamia keinoja: vapaaehtoista kauppaa tai vaihtoa, etuosto-oikeutta sekä lunastusta. Kaupunki voi myös hyödyntää katualueen ilmaislouvutusvelvollisuutta, tontin osan lunastusoikeutta sekä yleisen alueen lunastusoikeutta osana maanhankintansa keinovalikoimaa. Vapaaehtoisten kauppojen yhteydessä kiinnitetään huomiota kaupan ajankohtaan, jotta voimakkaampien hankintakeinojen käytölle jää tarvittaessa riittävästi aikaa. Lunastusta käytetään vain, mikäli maata ei saada hankittua vapaaehtoisuuteen perustuvien keinoin. Raakamaata hankitaan erityisesti, mikäli hankinta tarjoaa

mahdollisuuden yhtenäisempään ja tiiviimpään kaupunkirakenteeseen. Maanhankinnalla pyritään myös tukemaan elinkeinopoliittisten tavoitteiden toteutumista.

#### Tontin luovutus

Haminan kaupunki linjaa ohjelmassaan erikseen asuntotarkoitukseen ja elinkeinotoimintaan luovutettavien tonttien luovuttamisesta. Molempien tonttiluokkien kohdalla sovelletaan 5 %:n elinkustannusindeksiin sidottua vuosivuokraa. Kaupunki välttää asemakaavoitetuilla alueilla sijaitsevien puistoalueiden myymistä eikä lähtökohtaisesti luovuta niitä toiseen käyttötarkoitukseen ilman kaavamuutosta. Puistoalueiden käytöstä voidaan kuitenkin solmia lyhyen aikavälin sopimuksia, mikäli ne eivät hankaloita alueen käyttöä virkistystarkoituksiin.

Asuinrakentamiseen tarkoitettuja tontteja luovutetaan sekä myymällä että vuokraamalla. Tavanomaisten asuntotonttien ensisijaisena luovutusmuotona käytetään vuokraamista. Näiden tonttien hinnoittelu perustuu alueittain tehtävään hinnoittelupäätökseen. Kerros- ja rivitalotonttien ensisijaisena luovutusmuotona on myyminen. Näiden tonttien hinnanmuodostus pohjautuu puolestaan tontin rakennusoikeuteen. Mikäli tonttituotannossa on käytetty valtion myöntämää tukea, tontti voidaan myös vuokrata. Poikkeuksellisen arvokkaiden tonttien kohdalla hinnoittelupäätös tehdään erikseen. Ohjelmassa linjataan myös luovutukseen liittyviä seikkoja, kuten tonttien varaamista sekä luovutushintojen määrittämiseen liittyviä periaatteita.

Kaupunki luovuttaa tontteja elinkeinotoiminnan tarpeisiin sekä myymällä että vuokraamalla. Ohjelmassa avataan alueiden välisiä eroja ensisijaisesti käytettävästä luovutustavasta. Ohjelmassa myös linjataan polttonesteiden jakeluun tarkoitettujen tonttien luovutusmuodoksi vuokraaminen. Elinkeinoimintaan luovutettavien tonttien hinnoittelu perustuu kaupungin ja toimijan välisiin neuvotteluihin. Elinkeinoimintatonttien lisäksi kaupunki käsittelee ohjelmassa omana kokonaisuutena sataman alueiden tilannetta sekä niitä koskevia linjauksia. Sataman alueilla sovellettavat linjaukset perustuvat kaupungin ja satamayhtiön väliseen maanvuokrasopimukseen ja eroavat tämän vuoksi kaupungin yleisistä linjauksista.

#### Yksityisen maan kaavoittaminen

Haminan kaupunki laatii aiemmin asemakaavoittamattoman alueen ensimmäisen asemakaavan lähtökohtaisesti omistuksessaan olevalle maa-alueelle. Mikäli kaavoitettava maa-alue on yksityisen omistuksessa, kaavoitukseen liittyvistä seikoista sovitaan maankäyttösopimuksella. Kaupunki linjaa perivänsä maankäyttösopimuksilla itselleen 40-60% kaavoitettavan alueen arvonnoususta. Lisäksi kaupunki huomioi kaupunkilaisten tasapuolisen kohtelu maankäyttösopimuksia solmittaessa.

#### Asemakaavojen toteutumisen edistäminen

Haminan kaupunki nimeää maapoliittisessa ohjelmassaan rakentamiskehotusmenettelyn sekä korotetun kiinteistöveron soveltamisen mahdollisiksi keinoiksi edistää laadittujen asemakaavojen toteutumista. Rakentamiskehotusmenettelyn käyttö nähdään pääsääntöisesti alueittaisena keinona.

## 3.6 Ylöjärvi

### Yleiset havainnot

Kolmantena keskikokoisten kuntien joukkoa tässä tutkimuksessa edustaa Ylöjärven kaupunki. Ylöjärvi on Pirkanmaan maakunnan keskiosassa, Näsijärven rannalla sijaitseva kaupunki, joka kuuluu Tampereen kaupunkiseutuun (Paikkatietoikkuna, 2019; Ylöjärvi, 2019a). Kaupunki koostuu keskustaajaman lisäksi viidestä pienemmästä taajama-alueesta sekä useista kyläalueista (Suomen ympäristökeskus, 2019; Tilastokeskus, 2019c; Ylöjärvi, 2019b). Ylöjärven väkiluvun kehitys on viimeisen 10 vuoden aikana ollut positiivista ja väkiluku oli vuoden 2018 lopussa 32 983 (Tilastokeskus, 2019a). Kaupungin maapinta-ala on noin 1 116 km<sup>2</sup>, väestötiheyden ollessa 29,6 (Tilastokeskus, 2019a). Ylöjärvi määritellään tilastokeskuksen kuntaryhmityksessä kaupunkimaiseksi kunnaksi (Tilastokeskus, 2019b).

Ylöjärven kaupungin viimeisin maapoliittinen ohjelma on hyväksytty vuonna 2017. Ohjelma koostuu viidestä pääluvusta, jotka käsittelevät maapolitiikan lähtökohtia sekä taustaa, yleisesti maapolitiikkaa sekä siitä laadittavaa ohjelmaa, periaatteita ja strategioita, linjauksia sekä laadittujen kaavojen toteutumisen tukemista. Ohjelma on laajuudeltaan kuuden sivun mittainen.

### Lähtökohdat ja tavoitteet

Maapoliittisessa ohjelmassaan Ylöjärven kaupunki esittelee maapolitiikkansa lähtökohtia kunnan aiemmin harjoittaman maapolitiikan, sillä saavutettujen tavoitteiden sekä uuden maapoliittisen ohjelman tavoitteiden näkökulmista. Kaupungin harjoittaman maapolitiikan linjauksissa ei ole uutta ohjelmaa laadittaessa nähty merkittäviä muutostarpeita ja kaupunki pyrkikin uudella ohjelmalla selkeyttämään sekä ajantasaistamaan ohjelmaa. Lähtökohtana ohjelmalle kaupunki esittelee maapolitiikan ja maapoliittisen ohjelman käsitteet sekä niiden merkityksen.

Ohjelmassa kaupunki avaa harjoittamansa maapolitiikan kannalta tärkeitä strategioita. Ylöjärvi linjaa noudattavansa Tampereen seudun maapoliittisten toimintatapojen pääperiaatteita. Yhtenä näistä periaatteista on mainittu täydennysrakentamisen edistämiseen tähtäävä maapolitiikka. Maapoliittisen ohjelman valmistelussa on myös otettu huomioon Ylöjärven kaupunkistrategia. Lisäksi kaupunki käsittelee harjoittamaansa maapolitiikkaan liittyviä suunnitelmia ja tavoitteita, kuten tulevia kaavoituskohteita sekä tonttien luovutusta laatimansa maankäytön ja palvelujen suunnittelu- ja toteutusohjelman, MAPSTO:n yhteydessä.

### Maapolitiikan keinot ja linjaukset

#### Raakamaan hankinta

Kaupunki katsoo maapoliittisessa ohjelmassaan maanhankintansa tärkeimmäksi tehtäväksi kaupunkirakenteen tulevassa kehittämisessä tarvittavien alueiden hankinnan. Näin pyritään varmistamaan muun muassa kohtuuhintaisen maan saaminen kaupungin käyttöön haluttuna ajankohtana. Kaupunki linjaa käyttävänsä maanhankinnan keinoinaan kauppaa, vaihtoa, lain mahdollistamia etuosto- ja lunastusoikeuksia sekä maankäyttösopimuksia. Kaupunki voi myös tarvittaessa hyödyntää maan hankinnan keinona tontin osan lunastusta ja katualueen ilmaislouutusvelvollisuutta tukeakseen asemakaavan toteutumista.

Raakamaata hankitaan kaupungin omistukseen muun muassa asemakaavoitettujen alueiden läheisyydestä. Kaupunki linjaa hankkivansa asemakaavoitettavien alueiden raakamaan omistukseensa noin 10 vuotta ennen kaavoitusprosessia.

#### Tontin luovutus

Ylöjärven kaupunki luovuttaa tontteja sekä vuokraamalla että myymällä. Useimmissa tilanteissa kaupunki antaa tontin hankkijalle mahdollisuuden valita käytettävän luovutustavan. Poikkeuksen muodostavat Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen (ARA) tuella toteutetut tontit, joita myydään vain erityisten syiden vuoksi. Vuokratessa tonttien vuokra sidotaan elinkustannusindeksiin. Lisäksi tontin vuokra tarkastetaan 10 vuoden välein alueen silloiseen vuokratasoon. Kaupungin solmimien tontinvuokrasopimusten enimmäisvuokra-ajaksi ohjelmassa linjataan 50 vuotta.

Ylöjärven kaupunki vahvistaa tonttien hinnoittelun lähtökohtaisesti alueittain, mutta poikkeustapauksissa hinnoittelupäätös voidaan tehdä myös tonttikohtaisesti. Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen tuella tuotettujen tonttien osalta noudatetaan keskuksen hyväksymiä enimmäishintoja. Ohjelmassa kaupunki on määritellyt soveltamansa luovutusperiaatteet omakoti- ja paritalotonteille, yhtiömuotoisille asuinrakentamiseen tarkoitetuille tonteille sekä yritystonteille. Kaupunki myös linjaa suhtautuvansa positiivisesti kaupunkirakenteen tavoiteltua kehitystä edistävään täydennysrakentamiseen ja tukevana sitä maapolitiikan sekä kaavoituksen keinoin.

#### Yksityisen maan kaavoittaminen

Ylöjärven kaupunki voi solmia yksityisten maanomistajien kanssa maankäyttösopimuksia kaavoituksesta aiheutuneen merkittävän hyödyn jakamiseksi maanomistajan ja kaupungin välillä. Mikäli maan arvonnousun jakamisesta ei päästä sopimukseen sopimusteitse, kaupunki voi soveltaa kehittämiskorvausmenettelyä. Kaupunki linjaa solmivansa maankäyttösopimuksia vain yksityisen toimijan omistamille, jo asemakaavoitetuille alueille. Tästä linjauksesta voidaan kuitenkin poiketa sellaisten yksityisessä omistuksessa olevien pienikokoisten alueiden kohdalla, joiden hankintaa kaupungille ennen kaavaproessia ei ole katsottu tarpeelliseksi ja joiden kaavoittamatta jättäminen katsotaan perusteettomaksi.

#### Asemakaavojen toteutumisen edistäminen

Ylöjärven kaupunki pyrkii edistämään laatimiensa asemakaavojen toteutumista soveltamalla tarvittaessa rakentamattoman rakennuspaikan korotettua kiinteistöveroä. Lisäksi kaupunki voi tarvittaessa antaa tonteille rakentamiskehotuksen. Tontteja luovutettaessa kaupunki soveltaa rakentamisvelvoitetta, jonka mukaan hankkijan tulee toteuttaa tontille suunniteltu rakennushanke rakennusluvan mukaisesti kahden vuoden sisällä luvan myöntämisestä.

#### Hajarakentamisen ohjaaminen

Ylöjärven kaupunki linjaa ohjelmassaan tukevana kaupungin eri alueiden, mukaan lukien haja-asutusalueiden ja kylien kehitystä ja elinvoimaa sopivaksi katsomillaan keinoin.



## 3.7 Rovaniemi

### Esittely ja yleiset havainnot

Ensimmäisenä keskisuurten kuntien joukkoa tässä tutkimuksessa edustaa Rovaniemen kaupunki. Rovaniemi, Lapin maakuntakeskus, on kaupunkimainen kunta, joka sijaitsee Lapin maakunnan eteläosassa (Paikkatietoikkuna, 2019; Suomen maakunnat ja maakuntien pääkaupungit, 2014; Tilastokeskus, 2019b). Kaupunki koostuu Kemijoen ja Ounasjoen, risteykseen sijoittuvasta keskustaajama-alueesta sekä neljästä pienemmästä taajama-alueesta, joita ympäröi vireä maaseutualue useine kylineen (Rovaniemi, 2019; Suomen ympäristökeskus, 2019; Tilastokeskus, 2019c). Kaupungin väkiluku on kasvanut viimeisen 10 vuoden aikana ja oli vuoden 2018 lopussa 62 922. Kaupungin maapinta-ala on noin 7581 km<sup>2</sup> väestötiheyden ollessa 8,3.(Tilastokeskus, 2019a.)

Rovaniemen kaupungin maapoliittinen ohjelma on hyväksytty vuonna 2018. Ohjelma koostuu neljästä pääluvusta, jotka käsittelevät maanomistusta, maapolitiikan tavoitteita, harjoitettavaa maapolitiikkaa sekä ohjelman jatkuvuutta. Harjoitettavaa maapolitiikkaa käsittelevä luku on jaettu seitsemään alalukuun, joista yksi edelleen alaluvun alalukuihin. Ohjelma on laajuudeltaan kahdeksan sivun mittainen.

### Lähtökohdat ja tavoitteet

Maapoliittisessa ohjelmassa kaupunki esittelee maapolitiikan taustatietoja ja lähtökohtia maanomistuksen näkökulmasta. Kaupungin maanomistusta on käsitelty ohjelmassa muun muassa jaotteleamalla kaupungin omistuksessa olevat alueet käyttötarkoituksen mukaan, esittämällä maaomaisuuden tasearvo, maanvuokrasopimusten prosentuaalinen jakautuminen tonttien käyttötarkoitusten mukaan sekä maanvuokrauksesta saatavat tulot. Ohjelmassa on myös esitelty lyhyesti maapolitiikkaan ja sen ohjaamiseen liittyvät kaupungin hyväksymät ohjelmat ja strategiat. Näitä ovat alueiden käytön strategia ohjeellisena, maankäytön ja asumisen toteuttamisohjelma (MAATO) sekä maapoliittinen ohjelma.

Maapoliittisessa ohjelmassaan Rovaniemi asettaa ensisijaseksi päätavoitteekseen oikeanaikaisen ja -hintaisen maa-alueiden hankinnan, jolla mahdollistetaan alueiden suunnitelmallinen hyödyntäminen valittuna ajankohtana. Lisäksi kaupungin tavoitteena on toimistaan johtuvan maan arvonnousun saaminen itselleen sekä tarjottavien tonttien hintatason pitäminen kohtuullisena. Ohjelman tavoitteena on esittää maapolitiikan keskeiset yleistavoitteet sekä toimia tavoitteiden saavuttamiseksi käytettäviä maapoliittisia keinoja käsittelevänä dokumenttina. Tarkemmat maankäytön laadulliset ja määrälliset tavoitteet kaupunki asettaa maankäytön ja asumisen toteuttamisohjelman yhteydessä.

### Maapolitiikan keinot ja linjaukset

#### Raakamaan hankinta

Maapoliittisessa ohjelmassaan Rovaniemen kaupunki linjaa käyttävänsä maanhankintaan ensisijaisesti vapaaehtoisia kauppvoja, mahdollisuuksien mukaan vaihtoja sekä tarvittaessa etuosto-oikeutta. Mikäli vapaaehtoisella vaihdannalla ei päästä sopimukseen, voidaan maanhankinnan viimeisenä keinona käyttää lunastusta strategisesti merkittävien alueiden hankinnassa. Asemakaava-alueiden katujen hankinnassa hyödynnetään katualueen ilmaisluvotusvelvollisuutta. Maanhankinta keskitetään ensisijaisesti valmiin kunnallistekniikan alueille sekä palvelurakenteen piirissä oleville rakentamattomille tonteille. Näin pyritään hyödyntämään jo olemassa olevaa yhdyskuntarakennetta

mahdollisimman tehokkaasti. Kaupunki kohdistaa raakamaan hankinnan yleiskaavassa osoitetuille laajenemissuunnille sekä palvelukyläalueille. Kaupungin maanhankinnan periaatteena on monipuolisen ja riittävän tonttitarjonnan varmistaminen.

#### Tontin luovutus

Rovaniemen kaupunki linjaa käytössään olevat luovutustavat tonttiluokittain. Kaupunki voi luovuttaa omakoti-, rivitalo-, asuinkerrostalo-, teollisuus- sekä liiketontteja niin vuokraamalla kuin myymällä. Poikkeuksen muodostaa 1. kaupunginosa, jossa vuokraaminen on määritetty pääsääntöiseksi luovutustavaksi. Päätös sovellettavasta luovutustavasta riippuu aluekohtaisesti asetettavista tonttien luovutusehdoista. Kaupunki voi myös, luovutusehtojen niin salliessa, kuulla hankkijan toivetta sovellettavasta luovutustavasta. Yleisten tonttiluokkien luovutustapojen lisäksi ohjelmassa on esitetty asema- ja yleiskaavan mukaisten yleisten rakennusten tonttien, yleisten alueiden sekä maa- ja metsätalousalueiden luovutustavat. Kaikille ohjelmassa käsitellyille tonttiluokille on määritetty varausajat, vuokra-ajat, tonteilla sovellettavat rakentamisvelvoitteet sekä tontin hinnasta määräytyvä elinkustannusindeksiin sidottu vuosittainen vuokraprosentti.

#### Yksityisen maan kaavoittaminen

Rovaniemen kaupunki linjaa ensimmäisen asemakaavan laatimisen strategisesti merkittävälle alueelle edellyttävän kaupungin maanomistusta. Kaavoittaessaan yksityisen maanomistajan omistamaa maa-alueita, kaupunki hyödyntää tiettyjen kriteerien täytyessä maankäyttösopimuksia maan arvonnousun ja syntyvien kustannusten tasaamisessa. Ohjelmassa asetetaan kattavasti edellä mainittujen kriteerien lisäksi arvonnousun määräytymiseen sekä korvausten suorittamiseen liittyvät linjaukset. Maankäyttösopimuksella yksityiseltä maanomistajalta perittävä korvausraja asetetaan enintään 50 %:iin kohteen arvonnoususta. Kaupunki ratkaisee maankäyttösopimusten käytön tarpeellisuuden asemakaava-alueittain ja mikäli sopimukseen ei päästä, soveltaa kehittämiskorvausta.

#### Asemakaavojen toteutumisen edistäminen

Rovaniemen kaupunki edistää asemakaavojen toteutumista hyödyntämällä rakentamattoman rakennuspaikan korotettua kiinteistövero, jonka tasoksi on asetettu 4 %. Rakentamista voidaan myös tarvittaessa edistää rakentamiskehotusmenettelyn tai kehittämisaluemenettelyn avulla.

#### Ohjelman seuranta

Rovaniemen kaupunki päivittää maapoliittista ohjelmaansa tarvittaessa.

## 3.8 Lappeenranta

#### Esittely ja yleiset havainnot

Toisena keskisuurten kuntien joukkoa tässä tutkimuksessa edustaa Lappeenrannan kaupunki. Lappeenranta on Etelä-Karjalan maakunnan keskiosassa Saimaan etelärannalla sijaitseva maakuntakeskus (Karjalanliitto, 2019a; Paikkatietoikkuna, 2019). Lappeenrannan väkiluku on kasvanut viimeisen 10 vuoden aikana ja oli vuoden 2018 lopussa 72 699 (Tilastokeskus, 2019a). Lappeenrannan maapinta-ala on noin 1 434 km<sup>2</sup> kaupungin väestötiheyden ollessa 50,7 (Tilastokeskus, 2019a). Kaupunki koostuu keskustaajaman lisäksi kuudesta pienemmästä taajama-alueesta (Suomen ympäristökeskus,

2019; Tilastokeskus, 2019c). Lappeenranta määrittellään tilastokeskuksen kuntaryhmytyksessä kaupunkimaiseksi kunnaksi (Tilastokeskus, 2019b).

Lappeenrannan maapoliittinen ohjelma on hyväksytty vuonna 2017. Ohjelma koostuu yhdeksästä pääluvusta, esipuheesta sekä määritelmäosiosta. Pääluvuissa lukija johdatellaan kaupungin maapolitiikan lähtökohtiin, käsitellään kaupungin maapolitiikan päätöksentekoa, harjoitettavaa maankäyttöpolitiikkaa, tonttien luovutusta, hinnoittelua, erityistapauksissa sovellettavia luovutusehtoja, uuden ohjelman voimaantuloon liittyviä seikkoja sekä ohjelman liitteitä. Pääluvut on jaettu alalukuihin ja joissain tapauksissa edelleen alalukujen alalukuihin. Ohjelman varsinainen, sisällysluettelossa esitetty laajuus on 27 sivua. Tämän lisäksi ohjelman viiden liitteen yhteinen sivumäärä on 50.

### **Lähtökohdat ja tavoitteet**

Lappeenrannan kaupunki käsittelee maapolitiikkansa lähtökohtia maanomistuksen, kaavoitettujen alueiden, kiinteistöverotuksen sekä alueidenkäytön suunnittelun näkökulmista. Ohjelmassa esitetään muun muassa kaupungin omistamien maa-alueiden määrä sekä tasearvo, kaavoitettujen alueiden määrät sekä vuoden 2015 kiinteistöverotasot. Kaupunki käsittelee harjoitettavan maapolitiikan taloudellisia vaikutuksia, maapolitiikkaan liittyvää päätöksentekoa sekä taulukkomuotoisesti muun muassa kunnan toimielinten tekemiä maapolitiikan harjoittamisen kannalta tärkeitä päätöksiä. Ohjelmassa on myös avattu maapolitiikan määritelmä, lukijan kannalta keskeisiä lyhenteitä ja käsitteitä, maankäytön suunnittelun työkaluja kuten yleis- ja asemakaavojen laatimista sekä suunnittelutarvealueiden ja rakennusjärjestyksen roolia rakentamisen ohjaamisessa.

Kaupunki linjaa harjoittamansa maapolitiikan johtavaksi päämääräksi kehityksensä kannalta merkittävien maa-alueiden saamisen kaupungin suunnittelemaan käyttöön oikeana ajankohtana ja kannaltaan sopivalla hinnalla. Tämän lisäksi päämääränä on luovuttaa valmiit tontit rakennettavaksi niitä hakeville tahoille. Nämä tavoitteet tukevat asukkaiden sekä yritysten keskittymistä kaupunkiin sekä ehkäisevät kiinteistökeinottelua. Lisäksi kaupunki linjaa kaavoittavansa lähtökohtaisesti omistamiaan maa-alueita turvataksaan alueiden suunnitellun toteuttamisen.

### **Maapolitiikan keinot ja linjaukset**

Raakamaan hankinta

Lappeenrannan kaupunki linjaa hankkivansa maata vapaaehtoisin kaupun tai vaihdoin, hyödyntämällä etuosto-, tai lunastusoikeuttaan. Ensisijaisena maanhankinnan menetelmänä käytetään vapaaehtoista kauppaa. Kaupunki pyrkii hankkimaan maan omistukseensa hyvissä ajoin, noin 5-10 vuotta, ennen alueen asemakaavoitusta. Viimeistään maa tulee kuitenkin hankkia kaupungin omistukseen ennen asemakaavaprosessin käynnistymistä. Kaupunki voi hyödyntää omistamiaan maa-alueita vaihtomaina maanhankintaneuvottelujen yhteydessä.

Kaupunki linjaa tarkkailevansa alueellaan solmittavia kiinteistökauppoja ja hyödyntävänsä tarpeen tullen etuosto-oikeuttaan. Tämän nähdään kannustavan maanomistajia selvittämään kaupungin kanta etuosto-oikeuden käytöstä ennen kiinteistökauppoihin ryhtymistä, mikä puolestaan mahdollistaa kaupungille tilaisuuden neuvotella maan hankkimisesta ennen muita ostajaehdokkaista. Mikäli kaupunki ei saa hankittua tarvitsemiaan maa-alueita ajoissa omistukseensa vapaaehtoisuuteen perustuvien keinoin, maan hankinnassa voidaan käyttää lunastusta. Kaupungin oikeuden lunastaa katsotaan tukevan vapaaehtoisuuteen perustuvia

maanhankinnan menetelmiä. Maanhankinnan työkaluina hyödynnetään myös katualueen ilmaisluvotusvelvollisuutta sekä tarvittaessa tontin osan sekä yleisten alueiden ja rakennusten lunastusoikeutta.

#### Tontin luovutus

Lappeenrannan kaupunki linjaa luovuttavansa pientalorakentamiseen tarkoitettuja tontteja myymällä tai vuokraamalla. Tontteja luovutetaan niin kaupungin asemakaavoitetuilta alueilta kuin haja-asutusalueen kyläkeskuksistakin. Kerrostalotontit luovutetaan lähtökohtaisesti myymällä. Yritystoiminnan tarpeisiin tarkoitettut tontit luovutetaan myymällä tai vuokraamalla tontin tarpeen mukaisesti. Kaupunki voi halutessaan järjestää tonteista tarjouskilpailuja, mikäli ne herättävät suurta mielenkiintoa. Tonttien hinnoittelu perustuu hinnoittelujärjestelmään, jonka avulla kaupunki määrittää hintatasot eri alueilleen. Järjestelmän ulkopuolisilla haja-asutusalueilla rakennuspaikan hinnaksi on asetettu kiinteä kahden euron neliöhinta. Tonttien vuokratasona sovelletaan 5% vuosivuokraa, joka sidotaan lähtökohtaisesti elinkustannusindeksiin. Vuokrasopimuksissa sovelletaan pääasiassa 60 vuoden vuokra-aikaa.

Lappeenrannan kaupunki käsittelee maapoliittisessa ohjelmassaan laajasti ja yksityiskohtaisesti tontin luovutukseen, hinnoitteluun sekä poikkeustapauksissa sovellettaviin luovutusehtoihin liittyviä linjauksia. Kaupunki käsittelee tonttien luovutusta ja hinnoittelua sekä näihin liittyviä linjauksia niin asunto- kuin yritystonttien näkökulmasta. Tämän lisäksi tonttien luovutuksen yhteydessä käsitellään muun muassa tontinluovutuskilpailuihin liittyviä linjauksia, vuokrasopimuksen irtisanomistilanteita sekä kaupungin omistamien alueiden vuokraukseen ja niille käyttöluvan myöntämiseen liittyviä linjauksia. Hinnoittelun yhteydessä puolestaan käsitellään edellä mainitun lisäksi muun muassa mahdollisia luovutushinnan alennuksia sekä vuokrattavassa alueessa tapahtuvien muutosten vaikutusta vuokratason. Poikkeustapauksissa sovellettavissa luovutusehdoissa kaupunki käsittelee lukuisien tonttien ja alueiden, muun muassa valtion tuella rakennettujen tonttien, huoltoasema- ja kioskitonttien, mastojen ja metsästysalueiden sekä siirtolapuutarhojen luovutukseen ja hinnoitteluun liittyviä linjauksia. Ohjelman liitteenä on asuintonttien, yritys- ja varastotonttien sekä Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen tuella rakennettujen tonttien hinnoittelutaulukot, hinnoittelukartta sekä kaupungin soveltamia sopimusmalleja.

#### Yksityisen maan kaavoittaminen

Kaupunki linjaa kaavoittavansa ensisijaisesti omistamiaan maa-alueita. Mikäli kaupunki kaavoittaa yksityisen omistamia alueita, solmitaan maanomistajan kanssa maankäyttösopimus kaavoituksesta aiheutuvan maan arvonnousun sekä kustannusten jakamiseksi. Jos maankäyttösopimukseen ei neuvotteluista huolimatta päästä, kaupunki voi soveltaa kehittämiskorvausta.

Maankäyttösopimukseen liittyviä periaatteita käsitellään ohjelmassa laajasti sekä yksityiskohtaisesti. Käsiteltyjä asioita ovat muun muassa linjaukset maankäyttösopimuksen korvausten suorittamisesta ja korvaustasosta, sopimusten solmimisesta kaavan muutostilanteissa tai kaavoittamattomalla alueella. Kaupunki leikkaa maankäyttösopimuksilla itselleen pääsääntöisesti 40% kaavoituksen aiheuttamasta maan arvonnoususta. Ohjelman liitteenä on myös havainnollistava esimerkki kaupungin maankäyttösopimusten yhteydessä soveltamasta korvauslaskelmasta.

Asemakaavojen toteutumisen edistäminen

Lappeenrannan kaupunki linjaa maapoliittisessa ohjelmassaan tukevuksaan laadittujen asemakaavojen edistämistä tarvittaessa soveltamalla rakentamattoman rakennuspaikan korotettua kiinteistöveroä tai antamalla rakennuspaikalle rakentamiskehotusmenettelyn mukaisen rakentamiskehotuksen. Kaupunki voi myös hyödyntää kehittämisalumenettelyä tukeakseen alueiden kehitystä sekä soveltaa rakentamisvelvoitetta osana vuokrasopimuksiaan. Asuntotonteille tulee rakentaa 3 vuoden sisällä vuokra-ajan alkamisesta suunnitelmien mukainen, käyttöönottotarkastuksessa hyväksyttävä uudisrakennus. Yrityskäyttöön tarkoitetuille tonteille asetetut ensimmäisen 3 vuoden aikana käytettävät rakennusoikeuden määrät vaihtelevat 30-50% välillä riippuen tontin käyttötarkoituksesta. Mikäli yritystonttien rakentamisvelvoitetta ei täytetä määrääaikaan mennessä, tontin vuokra nousee kolminkertaiseksi velvollisuuden täyttämiseen asti.

Hajarakentamisen ohjaaminen

Lappeenrannan kaupunki käsittelee maapoliittisessa ohjelmassaan hajarakentamisen ohjaamista avaamalla rakennusjärjestyksen roolia rakentamisen ohjaamisessa asemakaava-alueen ulkopuolella. Lisäksi kaupunki käsittelee suunnittelutarvealueen roolia ja rakennusjärjestyksessä suunnittelutarvealueeksi osoitettujen alueiden luonnetta.

### **Ohjelman seuranta**

Lappeenrannan kaupunki linjaa ohjelmassa uuden maapoliittisen ohjelman voimaantulopäivän. Tämän lisäksi ohjelmassa linjataan uuden ohjelman voimaantulon hyväksymisen jälkeen sovellettavista siirtymäsäännöksistä.

## **3.9 Joensuu**

### **Esittely ja yleiset havainnot**

Kolmantena keskisuurten kuntien joukkoa tässä tutkimuksessa edustaa Joensuun kaupunki. Joensuu on Pohjois-Karjalan maakunnan keskiosassa sijaitseva maakuntakeskus (Karjalanliitto, 2019b; Paikkatietoikkuna, 2019). Joensuun väkiluku on kasvanut viimeisen 10 vuoden aikana ja oli vuonna 2018 lopussa 76 551 (Tilastokeskus, 2019a). Joensuun kaupunki koostuu Saimaaseen kuuluvan Pyhäselän rannalla sijaitsevasta keskustaajama-alueesta sekä yhdeksästä pienemmästä taajama-alueesta (Paikkatietoikkuna, 2019; Suomen ympäristökeskus, 2019; Tilastokeskus, 2019c). Joensuu rajoittuu itäosastaan 30 kilometrin matkalta Suomen ja Venäjän rajaan (Joensuu, 2019; Paikkatietoikkuna, 2019). Joensuun maapinta-ala on noin 2 382 km<sup>2</sup> kaupungin väestötiheyden ollessa 32,1 (Tilastokeskus, 2019a). Joensuu määritellään tilastokeskuksen kuntaryhmyksessä kaupunkimaiseksi kunnaksi (Tilastokeskus, 2019b).

Joensuun kaupungin maapoliittinen ohjelma on hyväksytty vuonna 2018. Ohjelma on asetettu vuosiksi 2018-2021. Maapoliittinen ohjelma koostuu johdannon lisäksi kolmesta pääluvusta, jotka käsittelevät kaupungin maapolitiikan lähtötilannetta, kaupungin asettamia linjauksia ja laaditun ohjelman päivitystä sekä linjausten käyttöönottoa. Pääluvut sisältävät useita alalukuja. Ohjelma on laajuudeltaan 34 sivun mittainen.

### **Lähtökohdat ja tavoitteet**

Joensuun kaupunki käsittelee maapolitiikkansa lähtökohtia useista eri näkökulmista. Kaupunki esittelee ohjelmassaan maapolitiikkaan liittyvää käsitteistöä, avaa maapolitiikkaa ja ohjelman roolia siinä. Kaupunki myös esittelee yksityiskohtaisesti maapolitiikan

harjoittamisessa käytettäviä keinoja sekä maapolitiikkaan liittyvää lainsäädäntöä. Ohjelmassa on havainnollistettu kaupungin maanomistusta, -hankintaa sekä luovutusta yksityiskohtaisesti. Lisäksi ohjelmassa käsitellään tärkeimpiä viime vuosien ajankohtaisia maankäytön tapahtumia, maankäyttösopimusten tilaa, kaupungin omistuksessa olevien iäkkäiden rakennusten purkamista ja pilaantuneiden maiden puhdistamistilannetta. Lähtötietojen havainnollistamisessa on hyödynnetty useita taulukoita ja pylväsdiagrammeja.

Joensuun kaupungin maapolitiikan merkittävimpana tavoitteena on edesauttaa kaupungin asuntopolitiikalle sekä elinkeinopolitiikalle asettamien päämäärien saavuttamisessa. Lisäksi kaupunki pyrkii tarkkailemaan maankäytön vaikutusta taloudelliseen kokonaistilanteeseen. Muita merkittäviä tavoitteita ovat kaupungin elinvoiman turvaaminen sekä maa-alueiden saaminen kaupungin suunnittelemaan käyttötarkoitukseen suunniteltuna ajankohtana sekä järkevään hintaan. Näiden tavoitteiden lisäksi kaupunki listaa ohjelmassa 11 muuta tavoitetta ajanjaksolle 2018-2021. Näitä ovat muun muassa tavoitteet kasvattaa kaupungin väkilukua sekä tiivistää olemassa olevaa kaupunkirakennetta.

### **Maapolitiikan keinot ja linjaukset**

#### **Raakamaan hankinta**

Joensuun kaupunki käsittelee maapoliittisessa ohjelmassaan yksityiskohtaisesti maanhankintaan liittyviä linjauksia ja periaatteita. Kaupunki pyrkii hankkimaan 30-40 ha raakamaata vuosittain vastaamaan maankäytöllisiin tarpeisiin. Maanhankintaa kohdennetaan etenkin yleiskaavoissa merkityille, vielä rakentamattomille alueille. Kaupunki laatii vuosittain maankäytön toteuttamishojelman (MATO), jossa käsitellään muun muassa maanhankinnan painopisteitä.

Kaupunki hankkii maata ensisijaisesti vapaaehtoisin kaupoin ja vaihdoin. Maanhankinnan keinona hyödynnetään myös etuosto-oikeutta ja lunastusta. Etuosto-oikeutta linjataan käyttävän aina sen ollessa nykyisen tai tulevan maankäytön kannalta tarkoituksenmukaista. Katualueiden ilmaislouutusvelvollisuutta hyödynnetään osana maanhankinnan keinoja. Lunastusta voidaan käyttää maanhankinnan keinona, mikäli suunniteltua asemakaava- aluetta ei ole saatu hankittua kaupungille muilla maanhankinnan keinoilla vuotta ennen kaavoitusprosessin käynnistymisajankohtaa. Kaupunki voi myös tarvittaessa hyödyntää oikeuttaan lunastaa tontin osia tai yleisiä alueita.

#### **Tontin luovutus**

Joensuun kaupunki linjaa maapoliittisessa ohjelmassaan laajasti tontin luovutukseen liittyviä seikkoja. Ohjelmassa avataan yksityiskohtaisesti kaupungin soveltamia periaatteita tonttien hinnoittelusta, tonttiluokkien luovutusehdoista kuten vuokra-ajoista ja -määristä sekä saajien valintakriteereistä. Tontteja luovutetaan asuntorakentamisen tarpeisiin myymällä sekä vuokraamalla, liiketoiminnan tarpeisiin lähtökohtaisesti myymällä ja yritystoiminnan tarpeisiin lähtökohtaisesti vuokraamalla. Näiden luokkien ulkopuolisia tontteja luovutetaan myymällä vain erityistapauksissa, muutoin luovutus tapahtuu vuokraamalla. Asuntotarkoitukseen luovutettavan tontin hankkija voi useimmiten vaikuttaa toiveellaan sovellettavaan luovutustapaan. Mikäli myymiselle ei ole poikkeuksellista syytä, Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskuksen tuella tuotetut tontit luovutetaan vuokraamalla.

Joensuun kaupunki soveltaa asuntorakentamiseen luovutettavien kiinteähintaisten tonttien hinnoittelussa vyöhykkeisiin perustuvaa hinnoittelumallia. Tässä mallissa kaupunki asettaa luovuttamilleen tonteille sovellettavan kauppahinnan sekä vuokran määrittämisen pohjana toimivan pääoma-arvon. Liike- ja yritystoiminnan tarpeisiin luovutettavien tonttien hinnat ja vuokratasot määritellään puolestaan joko alueittain tai kohteittain tehtävällä hinnoittelupäätöksellä. Erillispientalo- sekä teollisuustonttien hinnan määrittäminen perustuu lähtökohtaisesti tontin maapinta-alaan kerros-, rivi-, liike- ja toimistorakentamiseen tarkoitettujen tonttien hinnan perustuessa myönnettyyn rakennusoikeuteen. Joensuun kaupunki soveltaa tonttien vuosivuokrana lähtökohtaisesti 4,5%. Vuokra on sidottu elinkustannusindeksiin. Valtion tuella tuotettujen tonttien hinnoittelussa sovelletaan ARA:n hyväksymiä enimmäishintoja.

#### **Yksityisen maan kaavoittaminen**

Joensuun kaupunki pyrkii ensisijaisesti kaavoittamaan omistuksessaan olevia maa-alueita. Kaupunki linjaa laativansa maankäyttösopimuksia ensimmäistä kertaa asemakaavoitettaville alueille vain poikkeustapauksissa. Kaupunki solmii maankäyttösopimuksia yksityisomistuksessa olevilla aiemmin kaavoitetuilla alueilla, joilla maan hankkimista kaupungin omistukseen kaavoitustarpeen vuoksi ei katsota järkeväksi. Maankäyttösopimuksia solmitaan myös, mikäli kaavasta poikkeaminen johtaa maan arvonnousuun. Kustannuksiltaan suurissa yksityisen maanomistajan alulle panemissa kaavoitushankkeissa kaupunki solmii maanomistajan kanssa kaavoituksen käynnistämissopimuksen.

Ohjelmassa avataan laajasti kaupungin maankäyttösopimuksia solmittaessa noudattamia periaatteita ja menettelytapoja. Kaupunki perii maankäyttösopimuksilla yksityisiltä maanomistajilta lähtökohtaisesti vähintään 30 % maan arvonnoususta. Tilanteessa, jossa maankäyttösopimusta ei saada solmittua, voidaan maanomistajan maksettavaksi määrätä kehittämiskorvausmenettelyn mukainen, enintään 60 % maan arvonnoususta oleva, kehittämiskorvaus.

#### **Asemakaavojen toteutumisen edistäminen**

Joensuun kaupunki linjaa edistävänsä laatimiensa asemakaavojen toteutumista soveltamalla tarvittaessa rakentamiskehotusta, kehittämisalueluokittelua sekä harkitsemalla rakentamattoman rakennuspaikan korotetun kiinteistöveron käyttöönottoa. Kaupunki myös asettaa rakentamisen edistämiseksi luovuttamilleen tonteille rakentamisvelvoitteen. Ohjelmassa avataan yksityiskohtaisesti linjauksia rakentamisvelvoitteen käytöstä.

#### **Ohjelman seuranta**

Joensuun kaupunki linjaa ohjelmassaan uusien linjausten vaikutuksesta keskeneräisiin maapoliittisiin toimenpiteisiin, kuten luovutusehtojen vaikutuksesta ennen ohjelman hyväksymistä solmittaviin sopimuksiin. Ohjelmassa myös käsitellään kaupungin tulevia toimenpiteitä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Ohjelma ajantasaistetaan valtuustokausittain.

### 3.10 Oulu

#### Esittely ja yleiset havainnot

Ensimmäisenä suurten kuntien joukkoa tässä tutkimuksessa edustaa Oulun kaupunki. Oulu on kaupunkimainen kunta ja Pohjois-Pohjanmaan maakuntakeskus, joka sijaitsee Perämeren rannalla (Paikkatietoikkuna, 2019; Suomen maakunnat ja maakuntien pääkaupungit, 2014; Tilastokeskus, 2019b). Oulu koostuu meren rannalla sijaitsevasta laajasta keskustaajama-alueesta, kuudesta pienemmästä taajama-alueista sekä näitä yhdistävästä haja-asutusalueesta. (Karttatie, 2019; Suomen ympäristökeskus, 2019; Tilastokeskus, 2019c). Oulun kaupunki muodostui nykyiseen vuonna 2013, kun Oulun kaupunki sekä Haukiputaan, Kiimingin, Oulunsalon ja Yli-Iin kunnat liittyivät yhteen kuntaliitoksella. Oulun väkiluku on kasvanut kuluneiden 10 vuoden aikana ja oli vuoden 2018 lopussa 203 567. Oulun maapinta-ala on noin 2972 km<sup>2</sup>, kaupungin väestötiheyden ollessa 68,5. (Tilastokeskus, 2019a.)

Oulun kaupungin maapoliittiset linjaukset on hyväksytty vuonna 2014. Maapoliittiset linjaukset koostuvat esipuheen lisäksi kahdeksasta pääluvusta. Luvut käsittelevät vuoden 2013 tapahtunutta kuntien yhdistymistä, kaupungin harjoittaman maapolitiikan lähtökohtia ja sille asetettuja tavoitteita, maanhankintaa ja luovutusta, maankäyttösopimuksia koskevia linjauksia, laadittujen asemakaavojen toteutumisen tukemista, maapolitiikan yhteyttä kaupungin muihin linjauksiin sekä asetettujen linjausten toteuttamista. Dokumentti on laajuudeltaan 28 sivun mittainen.

#### Lähtökohdat ja tavoitteet

Maapoliittisissa linjauksissa käsitellään monipuolisesti harjoitettavan maapolitiikan lähtötietoja. Uusien linjausten pohjatiedoiksi on esitelty yhteen liittyneiden kuntien aiemmin harjoittaman maapolitiikan päälinjauksia. Kuntien välillä eroavaisuuksia on ollut muun muassa sovelletuissa tonttien luovutustavoissa sekä rakentamiskehotusten käytössä. Kaikilla kunnilla ei myöskään ole aiemmin ollut omaa maapoliittista ohjelmaa. Aiemmin harjoitetun maapolitiikan lisäksi kaupunki esittelee linjaustensa lähtötiedoissa maapolitiikkaan liittyviä tunnuslukuja, kuten kaupungin maanomistusta, maanvuokratuloja sekä tonttivarannon kokoa taulukkomuotoisesti. Lisäksi kaupunki käsittelee linjauksissaan kaavoitustilannettaan sekä havainnollistaa maapoliittisten linjausten suhdetta muihin ohjelmiin prosessitaulukon avulla.

Oulun kaupunki näkee maapolitiikalla tärkeän roolin kaupungin kasvun ja menestymisen varmistamisessa. Kaupunki liittyy linjauksissaan asettamansa maapoliittiset tavoitteet läheisesti kaupunkistrategiansa tavoitetiloihin, joita on havainnollistettu dokumentissa kaaviomuotoisesti. Maapoliittiset tavoitteet asetetaan ohjelmassa jakamalla tavoitteet kahteen osa-alueeseen: vaikuttavuustavoitteisiin sekä taloudellisuustavoitteisiin. Nämä tavoitteet määritellään erikseen maanhankintaa, tontinluovutusta, maankäyttösopimuksia sekä asemakaavojen toteuttamisen edistämistä käsittelevien lukujen alussa. Asetettujen linjausten toimeenpanoa käsitellään ohjelman loppupuolella yhteenvetävän luvun muodossa.

#### Keinot ja linjaukset

Raakamaan hankinta

Maapoliittisissa linjauksissaan Oulun kaupunki määrittää ensisijaiseksi maanhankintakeinokseen vapaaehtoisen kaupan. Kaupunki hyödyntää maanhankinnassa



tarvittaessa myös etuosto-oikeutta, jonka käytöstä päättää kaupunginhallitus. Maanhankinnan viimeisenä keinona käytetään lunastusta. Aktiivisella maanhankinnalla pyritään varmistamaan kaavoituksesta syntyvän arvonnousun saaminen kaupungille kattamaan alueen kehittämiskustannuksia. Maanhankintaa suunnataan ensisijaisesti rajatuille kehittämisvyöhykkeille sekä yleiskaavassa asetetuille laajenemissuunnille, joita havainnollistetaan suuntaa-antavasti ohjelmassa esitetyllä karttaluonnoksella. Kaupungin maanomistuksen nähdään sujuvoittavan asemakaavoitusprosessia sekä tukevan tavoiteltua yhdyskuntarakenteellista kehitystä, minkä vuoksi uudet asemakaava-alueet pyritään hankkimaan kaupungin omistukseen viimeistään kaavaa laadittaessa. Maanhankinnalle asetettuna vaikuttavuustavoitteena on yleiskaavan mukainen alueidenkäytön toteuttaminen. Taloudellisuustavoitteena on puolestaan kustannustehokkuuden saavuttaminen niin yhdyskuntarakenteessa, palveluissa, taloudessa kuin rakentamisessa.

#### Tontin luovutus

Maapoliittisissa linjauksissaan Oulun kaupunki esittelee käytössään olevat tonttien luovutuksen yleiset linjaukset sekä tarkemmat linjaukset asuin- sekä yritystonttien osalta. Ensisijaisena tonttien luovutustapana pidetään vuokraamista, mutta tontteja voidaan luovuttaa rakentajille myös myymällä. Lisäksi tontteja voidaan tarjota vuokralaisen ostettavaksi valituilta alueilta. Kaupunki pyrkii luovutuskäytännöillään takaamaan kaupunkilaisten tasapuolisen, läpinäkyvän sekä ennakoitavan kohtelun. Tonttien vuokratasot pyritään sitomaan muuttuvaan hintatasoon sopimusehtojen avulla. Harkitulla tonttien luovutuksella voidaan myös suunnata rakentamista alueille, joilla se on kaupungin kannalta taloudellisesti tehokkainta.

Asunto- ja yritystonttien luovutuksista tehdyissä linjauksissa korostuvat kaupungin eri tonttiluokkien luovutuksille kohdistamat tavoitteet. Asuntotonttien luovutusten tavoitteena on mahdollistaa kohtuuhintainen asuminen sekä tukea rakentajatahojen välistä vapaata kilpailua. Yritystonttien luovutusten tavoitteena puolestaan on tukea työpaikkojen syntymistä sekä verkostokaupungin kehittymistä. Tonttien luovuttamisessa kiinnitetään huomiota hakijoiden tasavertaiseen kohteluun. Asuntotontit luovutetaan pääsääntöisesti neljä kertaa vuodessa pidettävän julkisen tonttihaun kautta. Kaupunki linjaa ottavansa tulevaisuudessa käyttöön omakotitonttien vyöhykehinnoinnittelun, jolla pyritään lisäämään hinnan muodostumisen tasapuolisuutta sekä läpinäkyvyyttä.

Tontinluovutukselle asetettu vaikuttavuustavoite on luoda edellytykset monipuoliselle, hintatasoltaan kohtuulliselle asuntotarjonnalle kaupungin alueella. Lisäksi tavoitteena on houkutella niin yrityksiä kuin palveluntarjoajiakin keskittämään toimintaansa kaupungin alueelle. Tontinluovutukselle asetettu taloudellisuustavoite puolestaan on kattaa myynti- ja vuokratuloilla alueiden kehittämisestä, kuten kunnallistekniikan ja palveluiden rakentamisesta ja tarjonnasta aiheutuvat kustannukset.

#### Yksityisen maan kaavoittaminen

Oulu linjaa ensimmäisen asemakaavan laatimisen edellyttävän, rajattuja kaupunkirakenteen sisäisiä poikkeustapauksia lukuun ottamatta, kaupungin maanomistusta kohdealueella. Yksityisen maata kaavoittaessaan kaupunki hyödyntää maankäytösopimuksia mahdollistaakseen yleiskaavan sekä kaupungin kannalta tärkeiden hankkeiden toteutumisen. Yksityisten maanomistajien kanssa voidaan myös tarvittaessa solmia yhteistoimintasopimuksia, joissa sovitaan alueen asemakaavoituksen käynnistämisestä, tavoitteista sekä tulevasta maankäytösopimuksen solmimisesta.

Aktiivisten maankäyttö Sopimusten käytön eduiksi nähdään muun muassa toimien parempi ennustettavuus sekä suunniteltujen hankkeiden joustavampi toteuttaminen. Maankäyttö Sopimuksilla kaupungille leikattavaa maan arvonnousun enimmäismäärää ei linjata erikseen, mikä viittaa kaupungin soveltavan korkeintaan 60 %:n rajaa. Maankäyttö Sopimuksille asetettu vaikuttavuustavoite on yhdistää ja yhtenäistää olemassa olevaa kaupunkirakennetta sekä turvata eri alueiden mahdollisuus kehittyä sekä ylläpitää elinvoimaansa. Maankäyttö Sopimuksille asetettu taloudellisuustavoite puolestaan on taata alueen kehittämisestä ja tarvittavien kunnallisteknisten rakenteiden rakentamisesta aiheutuvien kustannusten jakautuminen tasapuolisesti kaupungin ja maanomistajien kesken. Näiden tavoitteiden lisäksi maankäyttö Sopimuksilla pyritään edistämään energiankäyttöltään vähän kuluttavien rakennusten määrän kasvua sekä tehostamaan rakennushankkeiden energiankäyttöä.

#### Asemakaavojen toteutumisen edistäminen

Oulun kaupunki hyödyntää asemakaavojen toteutumisen edistämisessä rakentamiskehotusta sekä korotettua kiinteistöveroä. Rakentamiskehotusta sovelletaan eri alueilla sijaitsevilla rakentamattomilla rakennuspaikoilla, mikäli rakentamisen kannustaminen katsotaan vallitsevissa olosuhteissa järkeväksi. Kaupunki tarkkailee annettujen kehotusten tuloksia ja vaikutusten tehostamiseksi soveltaa tarvittaessa oikeuttaan lunastaa rakennuspaikka säädetyin määräajan kuluttua. Korotetun kiinteistöveron soveltamisen tarpeellisuutta tarkastellaan vuosittaista talousarviota valmisteltaessa. Asemakaavojen toteutumisen edistämisen vaikuttavuustavoitteena on parantaa ja tehostaa olemassa olevan kaupunkirakenteen sekä palvelujen käyttöä. Asemakaavojen edistämisen taloudellisuustavoitteena puolestaan on vähentää taloudellisten resurssien käyttöä uusien asuinalueiden kehittämisessä sekä kasvattaa olemassa olevasta kunnallistekniikasta saatavia taloudellisia hyötyjä.

#### Hajarakentamisen ohjaaminen

Oulun kaupunki käsittelee maapoliittisissa linjauksissaan hajarakentamisen ohjaamista ensisijaisesti kuntien yhdistymissopimuksessa kirjattujen tavoitteiden kautta. Sopimuksen mukaan kaupungin eri alueiden elinvoimaa tullaan tukemaan tasa-arvoisesti. Yleis- ja asemakaava-alueen ulkopuolella rakentamisessa tulee huomioida maisemalliset näkökulmat. Rakentaminen ei myöskään saa johtaa yhdyskuntarakenteen tarpeettomaan hajautumiseen tai kustannusten kohtuuttomaan kasvuun.

#### Ohjelman seuranta

Oulun kaupungin maapoliittisissa linjauksissa ei mainita erikseen voimassaolojaksoa, mikä viittaa kaupungin päivittävän dokumenttia tarpeen vaatiessa. Linjauksissa ei myöskään erikseen mainita kootusta vaikutusten seurannasta ja analyysistä. Linjaukset sisältävät kuitenkin mainintoja toimien vaikutusten aktiivisesta tarkkailusta. Tästä esimerkkinä on rakentamiskehotuksen käytön vaikutusten arviointi.

### 3.11 Vantaa

#### Esittely ja yleiset havainnot

Toisena suurten kuntien joukkoa tässä tutkimuksessa edustaa Vantaan kaupunki. Vantaa on Uudenmaan maakunnan keskiosassa sijaitseva kaupunki, joka kuuluu yhdessä Helsingin, Espoon ja Kauniaisten kanssa pääkaupunkiseutuun (Helsingin kaupunki, 2018). Vantaa on

asukasmäärältään Suomen neljänneksi suurin kaupunki. Vantaan väkiluku on kasvanut kuluneen 10 vuoden aikana saavuttaen vuoden 2018 lopussa 228 166 (Tilastokeskus, 2019a). Vantaan maapinta-ala on noin 238 km<sup>2</sup> väestötiheyden ollessa 957,2 (Tilastokeskus, 2019a). Kaupungin asutus sijoittuu suurelta osin Helsingin keskustaajaman sekä kahden pienemmän taajaman alueelle (Suomen ympäristökeskus, 2019; Tilastokeskus, 2019c). Vantaa määritellään tilastokeskuksen kuntaryhmityksessä kaupunkimaiseksi kunnaksi (Tilastokeskus, 2019b).

Vantaa avaa maapolitiikkaansa ja siihen liittyviä linjauksia vuonna 2018 hyväksytyissä maa- ja asuntopoliittisissa linjauksissa. Kaupunki käsittelee linjauksissa harjoittamaansa maa- ja asuntopoliittikkaa yhtenä, läheisesti toisiinsa kytköksissä olevana kokonaisuutena. Dokumentti koostuu esipuheen, asetettujen linjausten toteutuneisuuden tarkkailun sekä käytettyjen lähteiden lisäksi kolmesta pääluvusta, jotka käsittelevät kaupungin maa- ja asuntopoliittikan tärkeimpiä päämääriä. Pääluvut on jaettu useisiin alalukuihin. Linjausten laajuus on 50 sivua, kolmen liitteen laajuuden ollessa lisäksi yhteensä kuusi sivua. Liitteet tiivistävät taulukkomuotoisesti dokumentissa esitetyt tavoitteet sekä toimet niiden saavuttamiseksi, havainnollistavat kartalla kaupungin maanomistustilannetta sekä esittelevät linjausten laatimiseen osallistuneet henkilöt.

### **Lähtökohdat ja tavoitteet**

Vantaan kaupunki käsittelee dokumentissaan harjoittamansa maa- ja asuntopoliittikan vaikuttavia lähtökohtia useilta kannoilta. Linjauksissa avataan muun muassa kaupungin tulevaa väestönkasvua, sen vaikutusta asuntotarpeen kannalta, asuntokannan rakennetta sekä maanomistustilannetta. Lähtökohtia esitellään suurelta osin kaupungin asettamien päämäärien ja tavoitteiden asettamisen yhteydessä. Tietojen havainnollistamisessa hyödynnetään diagrammeja, kuvaajia sekä maanomistustilanteen tapauksessa karttaa.

Maa- ja asuntopoliitikalle asetettuja tavoitteita käsitellään dokumentissa päälukukohtaisesti kolmen päämäärän kautta. Nämä ovat vastuullisen, talouden näkökulmasta vakaan, kauaskatseisen maa- ja asuntopoliittikan harjoittaminen, houkuttelevien asuin- ja työpaikka-alueiden sekä niiden tarvitsemien palveluiden suunnittelu sekä avoimen kilpailua kannustavan, tasapuolisen tonttien luovutuksen varmistaminen. Pääluvut on jaettu alalukuihin, joissa avataan tavoitteiden ja päämäärien taustoja sekä niiden saavuttamiseksi asetettuja linjauksia. Lukujen tärkeimmät linjaukset on dokumentin lopussa tiivistetty tietolaatikoksi. Lisäksi dokumentin liitteenä on yhteenvetotaulukko kussakin luvussa esitetyistä toimenpiteistä.

### **Maapolitiikan keinot ja linjaukset**

#### **Raakamaan hankinta**

Vantaan kaupunki näkee ajoissa toteutetun maanhankinnan mahdollistavan strategioidensa mukaisten tavoitteiden saavuttamisen. Ennen alueen asemakaavoitusta, kohtuulliseen hintaan kaupungin kasvusuunnilta hankitut maa-alueet auttavat muun muassa kattamaan maan kehittämisestä aiheutuvia kustannuksia. Kaupunki hankkii omistukseensa maata ensisijaisesti vapaaehtoisin kaupun. Maanhankinnassa voidaan myös tarvittaessa hyödyntää muita mahdollisia keinoja kuten etuosto-oikeutta sekä asemakaavaan tai lunastuslupa perustuvaa lunastusoikeutta. Kaupunki voi myös hankkia maata omistukseensa maankäyttösopimuskorvauksien muodossa.

#### Tontin luovutus

Vantaan kaupunki linjaa dokumentissaan luovuttavansa tontteja rakentajien käyttöön sekä myymällä että vuokraamalla. Taloudellisten vaikutusten vuoksi kaupunki pyrkii kuitenkin käyttämään myymistä tonttien ensisijaisena luovutustapana. Poikkeuksen tähän muodostavat erityispalvelutontit, jotka luovutetaan ensisijaisesti vuokraamalla sekä Asumisen ja rakentamisen kehittämiskeskuksen tuella toteutetut tontit, jotka luovutetaan joko vuokraamalla tai myymällä. Tärkeä lähtökohta kaupungin tonttien luovutuksessa on kaupunkilaisten ja toimijoiden avoin sekä tasapuolinen kohtelu.

Rakennus- ja kehitysyrityksille kaupunki luovuttaa tontteja pääsääntöisesti järjestämiensä tarjous- tai laatukilpailujen perusteella. Näin varmistetaan sekä luovutettavalle alueelle asetettujen tavoitteiden toteutuminen että toimijoiden tasapuolinen kohtelu. Yksittäisille pientalotonttien rakentajille kaupunki luovuttaa tontteja tilanteesta riippuen yleisen tai jatkuvan hakuprosessin kautta tai tarjouskilpailujen perusteella. Yritysten käyttöön kohdennettuja tontteja luovutetaan jatkuvan hakuprosessin tai tarjouskilpailujen kautta.

Tonttien hinnoittelussa sovelletaan kaupungin määrittämää käypää hintaa. Dokumentissa kaupunki linjaa muun muassa pientalotonttien, tuottajamuotoisten asuinrakentamiseen tarkoitettujen tonttien, erityispalvelutonttien, ARA:n tuella toteutettujen tonttien sekä yritystonttien hinnoittelusta ja niihin vaikuttavista tekijöistä, tonttien vuokra-ajoista sekä sovellettavista vuokraprosenteista. Kaupunki sitoo tonttien vuokrat elinkustannusindeksiin.

#### Yksityisen maan kaavoittaminen

Vantaan kaupunki linjaa hyödyntävänsä tarvittaessa maankäyttösopimuksia tukeakseen maa- ja asuntopoliittisten tavoitteidensa saavuttamista. Maankäyttösopimuksia hyödynnetään kaavoituksesta aiheutuvan maan arvonnousun ja tarvittavan kunnallistekniikan rakentamisesta johtuvien kustannusten jakamiseen kaupungin ja yksityisen maanomistajan kesken. Maankäyttösopimukseen voidaan lisäksi kirjata kaavoitettavan alueen toteuttamisen tavoitteita liittyen esimerkiksi asuntotarjonnan monipuolisuuteen. Kaupunki tukee asetettujen tavoitteiden toteutumista soveltamalla sopimusta rikottaessa sanktioita.

Maa- ja asuntopoliittisissa linjauksissa käsitellään laajasti ja yksityiskohtaisesti maankäyttösopimusten solmimisessa sekä korvausten määrittämisessä sovellettavia käytäntöjä. Kaupunki linjaa leikkaavansa solmimillaan maankäyttösopimuksilla enintään 50% maan arvonnoususta kattamaan alueen kehittämisestä aiheutuvia kustannuksia. Poikkeuksen tähän muodostaa asunto-osakeyhtiöiden omistuksessa olevat tontit, joilta peritään tiettyjen olosuhteiden täytyessä korkeintaan 35% maan arvonnoususta. Mikäli maankäyttösopimukseen ei päästä, kaupunki voi määrätä maanomistajan maksettavaksi kehittämiskorvauksen. Kaupunki voi myös ennen suurten kaavoitusprosessien aloittamista solmia yhteistoiminta- tai aiesopimuksia, joissa sovitaan maanomistajan kanssa kaavoitusta koskevista periaatteista.

#### Asemakaavojen toteutumisen edistäminen

Tukeakseen laadittujen asemakaavojen toteutumista Vantaan kaupunki linjaa hyödyntävänsä rakentamisvelvoitetta osana solmittavia maankäyttösopimuksia. Rakentamisvelvoitteen vaikutusta tehostetaan asettamalla sanktio velvoitteen rikkomisesta. Kaavojen toteutumista voidaan myös tukea antamalla tontin omistajalle rakentamiskehoitus

sekä rajoittaa vanhentuneiden kaavojen alueella tapahtuvaa rakentamista asettamalla alueelle rakentamiskielto.

#### Hajarakentamisen ohjaaminen

Vantaan kaupunki käsittelee hajarakentamisen ohjaamista rakennusjärjestyksen ja suunnittelutarvealueiden näkökulmista. Dokumentissa avataan rakennusjärjestyksen linjaavan kaikki kaupungin asemakaavoittamattomat alueet suunnittelutarvealueeksi. Dokumentissa avataan myös kaupungin linjauksia suunnittelutarvealueen ja -ratkaisujen sekä poikkeamispäätösten suhteen. Kaupunki linjaa sallivansa hajarakentamisalueillaan vain maaseutuyrittäjyyteen liittyvän täydennysrakentamisen.

#### Ohjelman seuranta

Vantaan kaupunki linjaa dokumentissaan tarkkailevansa asetettujen tavoitteiden saavuttamista ja kaupungin harjoittaman maa- ja asuntopolitiikan tilaa vuosittain. Tässä havainnoinnissa kiinnitetään huomiota muun muassa tonttien toteutuneisiin myyntimääriin, maan hankintamääriin, asuntotuotannollisten tavoitteiden saavuttamiseen sekä uusien asuinrakennusten tuleviin tuotantomääriin. Kaupunki myös laatii tiiviin kirjallisen tarkastelun maa- ja asuntopolitiikan näkyymiin sekä mahdollisiin toimintaympäristössä tapahtuneisiin muutoksiin. Havaintojen perusteella koostettu yhteenveto esitellään kaupunginvaltuustolle.

### 3.12 Ohjelmien välinen vertailu ja yhteenveto

Tutkimusta varten analysoidut dokumentit tarjoavat monipuolisen katsauksen kuntien tärkeäksi katsomiin maapolitiikan osa-alueisiin ja linjauksiin. Dokumentit olivat pääasiassa kuntien itsensä laatimia. Poikkeuksen muodosti Heinäveden kunta, jonka maapoliittinen ohjelma oli laadittu konsultin toimesta. Dokumenttien laajuuksissa kuntien välillä oli eroja, kuntien käsitellessä asiakokonaisuuksia eri tarkkuudella. Analysoitavista kunnista kuusi oli täydentänyt varsinaista ohjelmaansa liitteillä, joissa käsiteltiin muun muassa lainsäädännön maapolitiikalle mahdollistamaa keinovalikoimaa, alueellaan soveltamia maan hinnoittelumalleja tai maan omistusta kuvaavia karttoja. Analyysin kunnista Leppävirta, Ii ja Joensuu määrittivät ajanjakson ohjelmansa voimassaololle. Sisällönanalyysin havaintoja on havainnollistettu taulukossa 3.

Tutkimukseen valitut kunnat asettivat maapolitiikkaansa käsittelevissä dokumenteissa, kokonaisuutena tarkasteltuna, samansuuntaisia tavoitteita harjoittamalleen maapolitiikalle. Tavoitteiden laajuudet vaihtelivat kunnittain osan kunnista asettaessa toimilleen rajatun määrän kuten yhden tai kaksi päätavoitetta sekä niitä tukevia pienempiä tavoitteita, osan asettaessa suuremman joukon päätavoitteita. Tavoitteisiin vaikuttavina tekijöinä voidaan nähdä muun muassa kunta- tai kaupunkistrategia sekä kunnan taloudelliset näkökohdat.

Kaikki tutkimukseen valitut kunnat käsitelivät maapoliittisessa dokumentissaan maanhankintansa keinoja. Kunnat hyödyntävät maanhankinnassaan vapaaehtoista kauppaa ja tarpeen mukaan etuosto- sekä lunastusoikeuttaan. Vapaaehtoinen kauppa nähtiin aina ensisijaisena maanhankinnan keinona. Etuosto-oikeuden käyttö nimetään mahdolliseksi maanhankinnan keinoksi kaikissa dokumenteissa. Lunastusoikeuden hyödyntämisen kunnat näkevät maanhankinnan viimeisenä keinona ja sen hyödyntämiselle onkin asetettu kunnasta riippuen erilaisia edellytyksiä. Edellä mainittujen keinojen lisäksi miltei kaikki kunnat linjaavat hyödyntävänsä vapaaehtoista maanvaihtoa maanhankinnan keinona.

Tutkimuksen analyysin kohteena olleista kunnista kaikki pyrkivät asemakaavoittamaan lähtökohtaisesti omistamiaan maa-alueita. Mikäli kuitenkin asemakaavoja laaditaan yksityisen omistamalle maalle, kunnat linjaavat solmivansa maanomistajien kanssa maankäyttösopimuksia muun muassa kaavoituksesta sekä yhdyskuntatekniikan rakentamisesta aiheutuvien kustannusten ja vastuiden jakamiseksi. Mikäli maankäyttösopimukseen ei päästä, kaikki kunnat linjaavat hyödyntävänsä kehittämiskorvausta kattaakseen kustannuksia ja rajoittaakseen maanomistajalle kohdentuvaa ansiotonta maan arvonnousua. Tutkimuksen kunnista seitsemän mainitsee dokumentissaan hyödyntävänsä tarvittaessa kaavoituksen käynnistämissopimusta sopiessaan kaavoitukseen liittyvistä seikoista ennen varsinaisen maankäyttösopimuksen laatimista. Kuusi tutkimuksen kunnista linjaa maapolitiikkaa käsittelevissä dokumenteissaan maankäyttösopimuksissa leikkattavan maan arvonnousun prosenttimäärän. Näiden kuntien linjaamat leikkaukset liikkuvat 30% ja 60% välillä kaavoituksen aiheuttamasta arvonnoususta. Muiden tutkimuksen kuntien voidaan olettaa käyttävän kaavoituksen tuoman maan arvonnousun leikkaamisessa korkeimmillaan lainsäädännön mahdollistamaa 60%:n tasoa. Tutkimuksen kunnista kuusi mainitsee kehittämisalumenettelyn käytön keinona, jolla voidaan tarvittaessa tukea valittuja kohdealueita.

Tutkimukseen valituista kunnista seitsemän linjaa maapolitiikkaa käsittelevässä asiakirjassaan hyödyntävänsä tontin osan lunastusta muun muassa laadittujen kaavojen toteutumisen tukemiseksi. Katualueen ilmaisluvotusvelvollisuutta ja sen käyttöä kaava-alueen teiden hankkimisessa käsittelee kunnista kahdeksan. Kaavan mukaisten yleisten alueiden hankinnasta kunnan omistukseen linjaavat tutkimuksen kunnista miltei kaikki. Kunnista kuusi mainitsee dokumentissaan myös mahdollisuuden hankkia kaavan mukaisia yleisiä alueita kunnan omistukseen asemakaavaan perustuvan lunastusoikeuden käytöllä.

Tutkimukseen valittujen kuntien hyödyntämien tontin luovutustapojen välillä on nähtävissä joitain eroavaisuuksia. Kuusi tutkimukseen valituista kunnista luovuttaa hallussaan olevia pien-, rivi- ja kerrostalorakentamiseen sekä liike- ja teollisuusrakentamiseen tarkoitettuja tontteja vuokraamalla tai myymällä. Viisi jäljelle jäävää kuntaa linjaa käyttävänsä yhden tai useamman tonttiluokan kohdalla pääsääntöisesti tai ainoastaan toista luovutustapaa. Seitsemän analysoituna olleista kunnista esittää dokumenteissaan tonttien vuokraamisessa soveltamiaan vuokraprosentteja. Tontin hinnoittelussa vyöhykehinnoittelua soveltaa analyysin kunnista Lappeenrannan kaupunki. Lisäksi Oulun kaupunki linjaa dokumentissaan siirtyvänsä omakotitonttien vyöhykeperusteiseen hinnoitteluun vuonna 2014. Joensuun kaupunki taas linjaa ohjelmassaan vahvistavansa asuintarkoitukseen luovutettaville tonteilleen vyöhykehinnat vuonna 2018 valmistuneen ulkoisen selvityksen perusteella.

Suurin osa tutkimuksen kunnista linjaa dokumentissaan tonttien luovutuksesta rakennus- ja kehittäjätoimijoiden toteutettavaksi sekä siihen liittyvistä seikoista. Linjauksien laajuuksissa on kuitenkin nähtävissä eroavaisuuksia osan kunnista kiinnittäessä enemmän huomiota menettelytapojen ja linjausten läpikäyntiin. Pääosa kunnista luovuttaa tontteja niin yksityisille rakentajille kuin rakentaja- ja kehittäjätoimijoillekin. Poikkeuksen tähän muodostaa Vantaa, joka mainitsee linjauksissaan luovuttavansa tonttialueita ensisijaisesti rakentaja- ja kehittäjätoimijoille, jotka toteuttavat luovutettavat alueet kaupungin tavoitteiden mukaisesti.

Tutkimukseen valitut kunnat käsittelevät maapoliittisissa dokumenteissaan laatimiensa asemakaavojen toteutumisen edistämiseen hyödynnettäviä keinoja. Rakentamattoman

rakennuspaikan korotetun kiinteistöveron käytön mahdollisuuden mainitsevat Vantaan kaupunkia lukuun ottamatta tutkimuksen kunnista kaikki. Kolme tutkimuksen kunnista myös linjaa dokumentissaan soveltamansa korotetun kiinteistöveron tason. Rakentamiskehotuksen käytön mahdollisuudesta ohjelmissaan mainitsevat kaikki tutkimukseen valitut kunnat. Rakentamisvelvoitteen käytöstä puolestaan mainitsevat kaikki tutkimuksen kunnat Leppävirran kuntaa lukuun ottamatta.

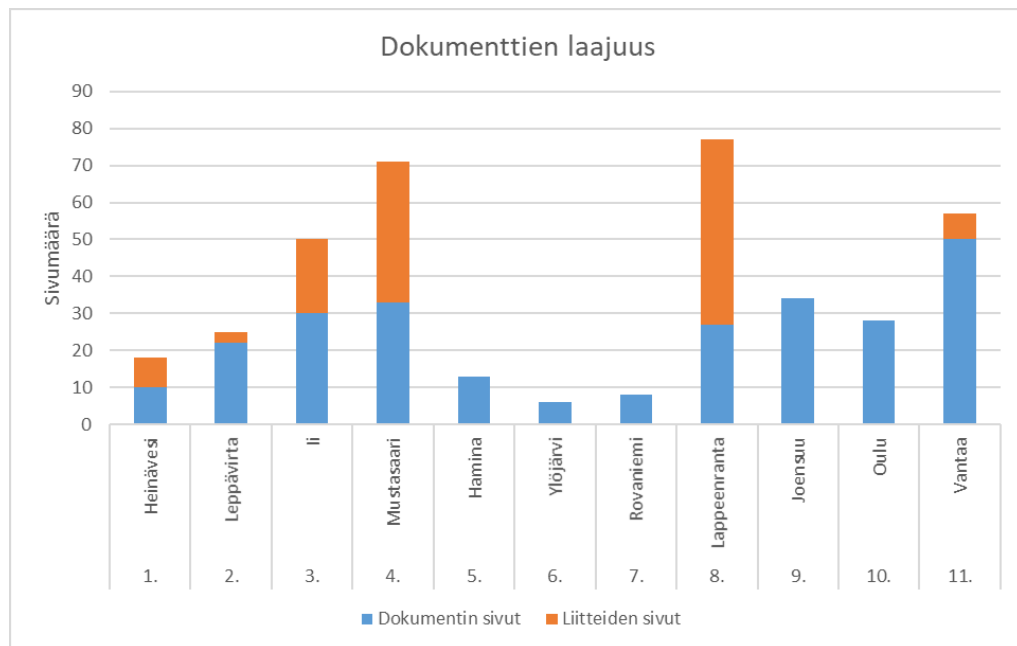
Tutkimuksen kunnista seitsemän käsittelee maapoliittisessa dokumentissaan hajakentämisen ohjaamista ja siihen liittyviä linjauksia. Enemmistö haja-asumista ja -rakentamista dokumenteissaan käsittelevistä kunnista avaa rakennusjärjestyksen, suunnittelutarvealueen sekä poikkeamismenettelyjen roolia käytettävänä ohjauskeinoina. Hajakentämisen ohjaamiseen liittyvien seikkojen käsittelyssä on nähtävissä kunkin kunnan pyrkimys kiinnittää huomiota tärkeäksi katsomiinsa näkökohtiin. Näitä ovat muun muassa eri alueiden elinvoimaisuuden säilyttäminen, tasapuolisuus kunnan eri osien välillä, kunnan kannalta tehokkaan yhdyskuntarakenteen saavuttaminen sekä taloudellisten resurssien käyttö. Suurin osa kunnista näkee dokumenteissaan rakentamisen keskittämisen kyläalueille ja olemassa olevan yhdyskuntarakenteen yhteyteen palvelevan taloudellisia tavoitteita parhaiten. Osa kunnista, muun muassa Leppävirran ja Iin kunnat, pyrkii kuitenkin myös tukemaan elinvoimaisuutta kylien ulkopuolisilla haja-asutusalueilla muun muassa harkituilla lomarakennusten käyttötarkoitusten muutoksilla.

Yhdeksän tutkimukseen valituista kunnista linjaa dokumenttinsa ajantasaisuuden, tavoitteiden ja linjausten seuraamiseen liittyvistä seikoista. Nämä linjaukset vaihtelevat yksityiskohtaisuudeltaan ja laajuudeltaan suuresti kuntien välillä. Osa kunnista linjaa toteuttavansa tavoitteiden saavuttamista ja keinojen toimivuutta tarkkailevaa seurantaa muun muassa tilastollisesti tarkastellen, laatimalla yhteenvedon määrättyllä ajanjaksolla toteutetun tarkkailun pohjalta tai osana suurempaa kunnan strategisten tavoitteiden tarkastelua. Eroja kuntien välillä on myös ohjelman päivittämiseen liittyvissä linjauksissa. Kolme tutkimuksen kunnista asettaa ohjelmalleen voimassaoloajanjakson. Suurin osa muista kunnista linjaa tarkkailevansa dokumentin ajantasaisuutta ja päivittävänsä sitä tarpeen mukaan.

Analysoitavaksi valittuja dokumentteja yhdistävät kuntakohtaisissa sisällönanalyyseissä avatut sekä edellä yhteen vedetyt harjoitettavan maapolitiikan päälinjaukset. Kaikki analysoitavat ohjelmat koostuvat kunnan maapolitiikalleen asettamien tavoitteiden käsittelystä sekä tavoitteiden saavuttamiseen käytettävien keinojen käytöstä. Linjausten käsittelyn laajuudessa sekä muiden seikkojen käsittelyssä on kuitenkin havaittavissa eroavaisuuksia, mitkä kuvaavat kunkin kunnan tärkeäksi katsomien osa-alueiden painotuksia. Osa analyysin kunnista kiinnittää huomiota sovellettavien maapoliittisten linjausten, menettelytapojen ja käytäntöjen laajaan avaamiseen. Myös muun muassa maapolitiikan taustatietoja ja lähtökohtia, kaavoitukseen liittyviä kysymyksiä sekä hajakentämisen ohjaamiseen liittyviä seikkoja käsitellään eri ohjelmissa eri laajuudella.

Kuntien valintoja ohjelmien laajuuksien suhteen voidaan tarkastella suuntaa-antavasti taulukon 2 avulla. Yleisesti voidaan todeta suuremman sivumäärän merkitsevän asioiden ja linjausten laajempaa käsittelyä. Poikkeuksen tähän muodostaa Vantaa, jonka maapoliittisten linjausten laajuutta ei voida arvioida sivumäärän perusteella samassa dokumentissa esitettyjen asuntopoliittisten linjausten vuoksi. Tutkimuksessa ei havaittu yhteyttä kaupungin väkimäärän ja ohjelmien laajuuksien välillä.

Taulukko 2 Analysoitujen dokumenttien ja liitteiden sivumäärät.







## **4 Haastattelututkimus**

### **4.1 Haastattelukysymykset**

Sisällönanalyysin havaintojen perusteella haastateltaviksi kunniksi valikoituivat Leppävirta, Rovaniemi sekä Oulu. Valitut kunnat edustivat pientä, keskisuurta ja suurta kuntaa maantieteellisesti eri puolella Suomea. Kaikki haastattelututkimuksen kohteeksi valitut kunnat hyväksyivät pyynnön osallistua tutkimukseen. Haastattelukysymykset lähetettiin haastateltaville etukäteen, jotta he pystyivät halutessaan perehtymään niihin ennen haastattelutilannetta.

Teemahaastattelussa kunnille esitettyjä viittä yleistä kysymystä ja viittä kuntakohtaista erityiskysymystä on havainnollistettu liitteessä 2. Kysymysten asettelussa kiinnitettiin huomiota yksiselitteisyyteen ja selkeyteen. Kysymykset valittiin sisällönanalyysin aikana tehtyjen kokonaishavaintojen pohjalta. Tavoitteena oli syventää ymmärrystä kuntien linjauksista ja niiden takana vaikuttavista tekijöistä. Haastattelututkimuksen yleiset kysymykset kohdennettiin muodostamaan kuvaa kunnan maapoliittiselle ohjelmalle nähdystä roolista ja sen tarjoamista eduista harjoitettavan maapolitiikan työkaluna. Kysymyksillä pyrittiin myös havainnoimaan tekijöitä, jotka johtivat maapoliittisen ohjelman laajuuteen vaikuttaneisiin tekijöihin. Kuntakohtaisilla erityiskysymyksillä pyrittiin perehtymään muun muassa kuntien hyödyntämiin maapolitiikan työkaluihin sekä niiden käyttötärpeeseen. Erityiskysymysten muodostamisessa apuna käytettiin sisällönanalyysin pohjalta laadittua taulukollista tarkastelua (taulukko 3). Asetettujen kysymysten lisäksi haastattelutilanteessa valmistauduttiin tarvittaessa kysymään jatkokysymyksiä asiakokonaisuuksien ymmärryksen syventämiseksi ja tutkimuksen tavoitteiden saavuttamiseksi.

### **4.2 Haastattelututkimuksen tulokset**

#### **4.2.1 Leppävirta**

Haastattelututkimuksen mukaan kunnan maapolitiikan keskeisiksi lähtökohdiksi nähdään käytettävissä olevien resurssien priorisoitu ja tarkoituksenmukainen kohdentaminen vastaamaan vesistöjen, taajamien sekä kyläalueiden asettamiin tarpeisiin. Tärkeinä tekijöinä nähdään myös luottamushenkilöiden sitouttaminen selkeään ja yhteiseen tapaan toimia sekä hajakentän ohjaamiseen ja rakennusten käyttötarkoitusten muutoksiin liittyvät linjaukset. Haastateltavat katsoivat kunnan maapolitiikan kehittyneen viime vuosina aiempaa suunnitelmallisempaan ja järkevämpään suuntaan, minkä nähdään tukeneen muun muassa toiminnan pitkäjänteisyyttä.

Suurimmiksi maapolitiikkaan vaikuttaviksi tekijöiksi haastattelussa nousivat kunnan vetovoimaisuus ja sen lisääminen, väkimäärän ja työpaikkatilanteen kehitys sekä riittävä ja kilpailukykyinen tonttitarjonta. Edellä mainittujen lisäksi kunnan sisäisinä maapolitiikkaan vaikuttavina tekijöinä esiin nousivat käytettävissä olevat taloudelliset sekä henkilöstöresurssit. Merkittävänä asiana nähtiin myös kunnan johdon sekä luottamushenkilöiden asennoituminen ja sitoutuminen harjoitettavaan maapolitiikkaan.

Maapoliittisen ohjelman sekä harjoitettavan maapolitiikan tavoitteeksi katsotaan kuntastrategian tavoitteiden toteuttaminen. Maapoliittinen ohjelma nähdään yhdeksi työkaluksi kunnan pyrkiessä vastaamaan yhteiskunnassa tapahtuviin muutoksiin kuten kaupungistumiseen. Merkittävänä tavoitteina esiin nousivat myös kunnan vetovoimaisuuden ja positiivisen väestönkasvun tukeminen muun muassa monipuolisella tonttitarjonnalla sekä myönteisellä suhtautumisella hajarakentamiseen.

Tutkimustulosten mukaan ohjelman tarjoamiksi tärkeimmiksi eduiksi nähdään selkeiden toimintatapojen luominen kunnan harjoittamalle maapolitiikalle. Kunnanvaltuustossa hyväksytyn ohjelman koetaan tukevan kunnan viranhaltijoiden toimia ja luovan edellytykset ylläpitää tavoitteiden mukaista tonttitarjontaa. Lisäksi ohjelman katsotaan kiinnittäneen huomiota maanhankinnan painopistealueisiin ja tukevan hankinnan kohdentamista kustannustehokkaasti yhdyskuntarakenteen eheyttämisen ja jo olemassa olevan palveluverkon kannalta tärkeille painopistealueille.

Haastattelututkimuksen mukaan maapoliittisen ohjelman laajuus perustuu kunnan valitsemien maapolitiikan lähtökohtien, linjausten ja toimintatapojen valitulla laajuudella toteutettuun esittelyyn. Laajuuteen vaikuttivat aiemmassa ohjelmassa toimivaksi todettujen linjauksien sekä toimintatapojen käsittely. Lisäksi laajuuteen vaikutti tarve käsitellä ohjelman yhteydessä uusia asiakokonaisuuksia, kuten maaseutualueilla sovellettavia käyttötarkoituksen muutoksia ja rakennuspaikkamäärässä sovellettavia mitoitusperiaatteita.

Haastattelututkimuksen aikana pyrittiin löytämään vastauksia sisällönanalyysissä esiin nousseisiin erityiskysymyksiin. Leppävirran kohdalla nämä kysymykset liittyivät kunnan soveltamiin tontinvuokraprosentteihin, rakentamisvelvoitteen, korotetun kiinteistöveron sekä kaavoituksen käynnistämissopimusten käyttöön ja syihin maapoliittisen ohjelman voimassaoloajan takana. Tutkimuksen mukaan kunta soveltaa kaikilla tonteillaan, sijainnista riippumatta, myyntihinnan perusteella määräytyvää 7 % vuokratasoa. Kunta hyödyntää rakentamisvelvoitetta osana maankäyttösopimuksia pyrkien muun muassa vaiheistamaan ja aikatauluttamaan laadittujen maankäyttösopimusten kohdealueiden toteutumista. Myös korotettu kiinteistövero kuuluu Leppävirran harjoittaman maapolitiikan keinovalikoimaan, joskaan kunta ei ole tähän asti nähnyt tarvetta käyttää veroa maapolitiikan välineenä. Kunta näkee kaavoituksen käynnistämissopimukset tärkeäksi osaksi maapolitiikan keinovalikoimaansa ja hyödyntää niitä tilanteen vaatiessa maankäyttösopimuksia täydentävänä työkaluna. Kunnan päätökseen asettaa maapoliittinen ohjelma vuosiksi 2018-2021 johtivat puolestaan kunnanvaltuuston toimikauden pituus sekä vuoteen 2021 asti ulottuva kuntastrategia. Valmistelussa olevan maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen nähdään valmistuessaan aiheuttavan mahdollisia muutostarpeita kunnan harjoittamaan maapolitiikkaan sekä maapoliittiseen ohjelmaan.

#### **4.2.2 Rovaniemi**

Tutkimuksen mukaan kaupunki katsoo maapolitiikan oleelliseksi lähtökohdaksi voimassa olevan kaupunkistrategian toteuttamisen. Maapolitiikalla palvellaan myös muita kaupungin tarkoituksia, kuten taloudellisia tavoitteita sekä yleisiä elinkeinoelämän tarpeita. Harjoitettavan maapolitiikan nähdään juontavan juurensa vuoden 2006 alussa tapahtuneen Rovaniemen kaupungin ja Rovaniemen maalaiskunnan kuntaliitoksen jälkeen tehtyihin yhteisiin ja toimiviin linjauksiin. Maapolitiikan linjauksissa ei ole viime vuosien aikana,

yhteistoimintasopimuksen maapolitiikan työkaluihin lisäämistä lukuun ottamatta, tapahtunut huomattavia muutoksia.

Haastattelututkimuksen perusteella suurimmiksi maapolitiikkaan vaikuttaviksi tekijöiksi nähdään kaupungin taloudellinen tilanne sekä asukasmäärän kasvun luomat tarpeet. Lisäksi yksityisen yritys- ja liike-elämän toiminnan sekä kaupungin aseman maakuntakeskuksena katsotaan vaikuttavan maapolitiikkaan heijastusvaikutusten kautta. Viiden vuoden välein laadittava maankäytön ja asumisen toteuttamisohjelma nähdään maapoliittisten toimien strategisena ohjenuorana. Lisäksi alueidenkäytön strategian nähdään vaikuttaneen maapolitiikkaan muun muassa maanhankinnan kautta.

Maapoliittisen ohjelman tavoitteeksi nähdään muun muassa kaupungin tarvitseman maan saaminen suunniteltuun käyttöön oikeaan aikaan. Kaupunki pyrkii vastaamaan asumisen tarpeisiin, varmistamaan kohtuuhintaisen tonttitarjonnan sekä hyödyntämään kunnallistekniikkaa ja palveluverkkoa mahdollisimman tehokkaasti. Maapoliittisen ohjelman tavoitteeksi nähdään myös kaupungin soveltamien linjauksien ja toimintatapojen avaaminen kuntalaisille ja yksityisille toimijoille, millä pyritään lisäämään toimien läpinäkyvyyttä ja ennakoitavuutta.

Tutkimustulosten mukaan maapoliittisen ohjelman eduksi nähdään kaupungin toimintaperiaatteiden avoimen esittämisen tuoma tuki päätöksentekoon. Ohjelman katsotaan tukevan kaupunkilaisten ja yksityisten toimijoiden tasapuolista kohtelua sekä virkamiesten ja päätöksentekijöiden toimintaa avaamalla kaupungin maapolitiikan linjauksia ja taustatietoja. Linjausten nähdään myös tukevan kaupungin toimien johdonmukaisuutta asetettujen ylempien tavoitteiden saavuttamisessa. Maapoliittisen ohjelman laajuuteen vaikuttivat kaupungin tärkeäksi kokemien asioiden esittäminen tarvittavaksi katsotussa laajuudessa. Ohjelman laajuuteen vaikutti myös halu pitää dokumentti asiakeskeisenä ja tiiviinä, minkä koetaan sopivan tekniselle toimialalle. Dokumentin koetaan käsittelevän asioita päätöksenteon kannalta riittävällä laajuudella ja toimineen roolissaan hyvin.

Haastattelututkimuksessa etsittiin vastauksia myös muutamiin sisällönanalyysin aikana esiin nousseisiin kysymyksiin. Tutkittavat seikat liittyivät ohjelman rooliin hajakentämisen ohjaamisessa, maankäyttösopimuksin leikattavan asemakaavan tuoman arvonnousun enimmäisrajaan, tontin osan lunastusoikeuden käyttöön, yleisten alueiden hankintaan sekä kaavoituksen käynnistämissopimuksen käyttöön. Tutkimuksen mukaan maapoliittisen ohjelman rooli hajakentämisen ohjaamisen kannalta nähdään vähäiseksi, johtuen maapoliittisten työkalujen heikosta sovellettavuudesta asemakaavan ulkopuolisten alueiden rakentamisen ohjaamiseen. Kaupungin päätökseen asettaa maankäyttösopimuksin leikattavaan, asemakaavan tuomaan arvonnousun enimmäismääräraja 50% katsotaan vaikuttaneen kokemukset sekä taloudelliset tekijät. Tontin osan lunastus puolestaan kuuluu kaupungin harjoittaman maapolitiikan keinovalikoimaan. Oikeutta ei kuitenkaan ole käytetty maapolitiikan keinona viimeisten vuosikymmenten aikana, koska vapaaehtoisuuteen perustuva maanhankinta koetaan kaupungin kannalta helpompana ratkaisuna. Vapaaehtoisuuteen perustuvat hankintamenetelmät kuten kaupat ja maanvaihdot nähdään lähtökohtaisena keinona hankittaessa yleisiä alueita kaupungin omistukseen. Yleisten alueiden lunastusoikeus nähdään viimeisenä keinona, eikä tarvetta turvautua lunastamiseen ole tähän mennessä ollut. Tutkimustulosten mukaan kaupunki ei solmi varsinaisia, maankäyttösopimuksia edeltäviä, kaavoituksen käynnistämissopimuksia.

Kaupunki kuitenkin käy vuoropuhelua tulevan maankäyttösopimuksen osapuolten kanssa käynnistämissopimuksessa tyypillisesti käsiteltävistä asioista, kuten kaavoituksen hinnasta. Lisäksi kaupunki solmii käynnistämissopimuksen kaltaisia sopimuksia kumppanuuskaavoituksen ja yhteistoimintasopimuksien yhteydessä.

### 4.2.3 Oulu

Haastattelututkimuksen mukaan maapolitiikan lähtökohtien oleelliseksi tekijäksi nähdään kaupungin asema vanhana lahjoitusmaakaupunkina. Tämän nähdään johtaneen perinteeseen ylläpitää aktiivista maapolitiikkaa ja erityisesti kaupungin vahvaa maanomistusta. Toisena suurena maapolitiikkaan vaikuttavana tekijänä tunnistetaan vuonna 2013 toteutunut monikuntaliitos, jossa Oulu, Haukipudas, Yli-Ii, Oulunsalo ja Kiiminki liittyivät yhdeksi kunnaksi. Kuntaliitos loi tarpeen yhtenäistää eri kuntien aiempia käytäntöjä, minkä vuoksi kaupunki laati vuonna 2014 uuden maapoliittisen ohjelman. Yhtenäistämässä Oulun harjoittamaa aktiivista maapolitiikkaa pyrittiin tuomaan aiemmin passiivisempaa maapolitiikkaa harjoittaneiden kuntien alueille.

Tutkimustulosten perusteella pitkäjänteisen maapolitiikan tarjoamiksi eduiksi nähdään muun muassa taloudellinen kannattavuus, monipuolisen tonttitarjonnan ylläpitäminen sekä kyky vastata palvelutarpeisiin ja ohjata asukkaiden keskittymistä palveluverkkojen lähelle. Merkittävinä tekijöinä nähdään myös lainsäädännössä tapahtuvat muutokset sekä kaupungistumistrendi, jonka myötä keskeisille paikoille rakennetaan kerrostaloasuntoja huomattavasti enemmän verrattuna tilanteeseen 10 vuotta sitten. Maapolitiikan lyhyen aikavälin tavoitteisiin voi vaikuttaa myös kaupungin taloudellinen tilanne.

Tulosten perusteella kaupungin maapolitiikan tavoitteena on luoda yhdessä kaavoituspolitiikan kanssa yrittämisen ja toimimisen ympäristö, jolla turvataan ja luodaan edellytykset elinkeinoelämän toiminnalle. Kaupungin suunnitelmallisella kehittämisellä pyritään taloudellisesti järkeviin ja ympäristöllisesti kestäviin ratkaisuihin. Asumispalveluiden näkökulmasta tärkeäksi tavoitteeksi nähdään kohtuuhintaisen asumisen turvaaminen, joka perustuu aktiiviseen raakamaan hankintaan, ensimmäisten kaava-alueiden laatimiseen kaupungin omistamalle maalle sekä suunnitelmalliseen tonttien luovutukseen. Asuntoalueiden monipuolisuudella voidaan lisäksi ehkäistä alueiden segregoitumiskehitystä.

Maapoliittisten linjausten eduiksi haastateltavat katsoivat muun muassa kohtuuhintaisen asunto- ja yritystonttitarjonnan mahdollistamisen, kaupungin kehityksen suunnitelmallisuuden sekä sen tukemisen. Pitkällä aikavälillä eduksi nähdään tonteista saatavat tulot, jotka kattavat kaupungin maahan tekemiä investointeja. Isona tekijänä nähdään asuntojen sijoittuminen olemassa olevan palveluverkon piiriin, mikä mahdollistaa palveluverkon tehokkaan hyödyntämisen. Eduiksi tunnistetaan myös asumisen ohjaaminen alueille, joilla kestävän kehityksen mukaisten tavoitteiden, kuten toimivan julkisen liikenteen ja kevyen liikenteen väylien järjestäminen on tehokasta.

Tutkimustulosten mukaan maapoliittisia linjauksia käsittelevän dokumentin laadinta perustui kaupungin käyttämien maapoliittisten keinojen ja niiden käyttöön liittyvien suuntaviivojen esittämiseen. Dokumentin laatimisessa kiinnitettiin huomiota esitettyjen asioiden helppoon omaksuttavuuteen sekä visuaaliseen mielenkiintoisuuteen. Dokumentin

sisällöllinen laajuus ja siinä asetetut linjaukset on esitetty ohjelmassa aiempia ohjelmia mukailevalla laajuudella, suurimman muutoksen aiempaan ohjelmaan ollessa raakamaalle solmittavia maankäyttösopimuksia rajoittava linjaus.

Haastattelututkimuksessa pyrittiin löytämään vastauksia yllä olevien asiakokonaisuuksien lisäksi sisällönanalyysin aikana huomiota kiinnittäneisiin seikkoihin. Näitä olivat kehittämisaluemenettelyn rooli, katualueiden ilmaislouvutusvelvollisuuden käyttötarve, ohjelman rooli hajakentamisen ohjaamisessa, tilusvaihdon hyödyntäminen maanhankinnassa sekä sellaisten alueiden valinta, joissa tontteja louvutetaan myymällä. Tutkimuksen mukaan kehittämisaluemenettely kuuluu kaupungin maapolitiisiin työkaluihin, vaikka menettelyn käytölle ei ole tähän mennessä ollut tarvetta ratkaisujen tilanteisiin löydyttyä sopimusteitse. Menettelyn haasteeksi koetaan byrokraattisuus sekä hankala perusteltavuus. Lisäksi sopimusratkaisuja tukevat kaupungin harjoittama pitkäjänteinen maapolitiikka ja maanhankinta sekä kaupungin koko, jotka tarjoavat vaihtoehtoja kehityssuunnille. Tutkimustuloksien mukaan kaupunki hyödyntää katualueen ilmaislouvutusvelvollisuutta hankkiessaan yksityisen omistuksessa olevia katualueita omistukseensa. Maapolitiikan ja maapolitiittisia linjauksia käsittelevän dokumentin rooli hajakentamisen ohjaamisessa nähdään rajalliseksi, koska maapolitiittisilla työkaluilla ei nähdä suoraan mahdollisuuksia rajoittaa hajakentamista. Tuloksien mukaan tilusvaihto kuuluu kaupungin käyttämiin maanhankinnan keinoihin, mutta tilusvaihdon rooli maanhankinnan työkaluna nähdään maanvaihtoa rajallisempaan ja sitä käytetäänkin tapauskohtaisesti tarpeen vaatiessa. Myymällä louvutettavat tontit puolestaan määritellään tapauskohtaisesti tonttien ominaisuuksiin perustuen. Myytäviksi tonteiksi valitaan esimerkiksi erityistontteja sekä erityisen hyviä ominaisuuksia omaavia tontteja. Viime vuosina tonttien myyntitarvetta ovat ohjanneet myös kaupungin talousarviossa asetetut tavoitteet.

### 4.3 Yhteenveto

Haastattelututkimuksen vastauksien voidaan nähdä kuvaavan kunkin haastattelukunnan erilaista asemaa: pientä maaseutukuntaa, keskisuurta maakuntakeskusta sekä suurta maakuntakeskusta. Kuntien vastauksissa on luonnollisesti nähtävissä painotuksia kunkin tärkeäksi katsomiin asioihin ja tekijöihin, mikä näkyy myös laadittujen maapolitiikkaa käsittelevien dokumenttien laajuudessa. Tästä huolimatta vastauksissa on myös havaittavissa selkeitä yhdenmukaisuuksia ja seikkoja, joihin jokainen haastattelun kunta kiinnittää huomiota. Näitä ovat kuntien yleinen pyrkimys tukea asukasmäärän kasvua sekä varautua asukasmäärän muutoksesta aiheutuviin toimintaympäristön muutoksiin. Kaikki haastattelun kunnat tunnistivat kaupungistumistrendin vaikutuksen ja sen aiheuttamat haasteet toiminnassaan. Vastauksista nousivat myös esiin kuntien pyrkimys tukea elinkeinoelämän mahdollisuuksia alueellaan. Resurssien tehokas käyttö ja maapolitiikan mahdollisuudet tukea kunnan taloudellista tilannetta suunnitelmallisen toiminnan muodossa nähtiin merkittäviksi tekijöiksi. Haastatteluvastaukset myös kuvasivat maapolitiikan kannalta keskeisten linjausten yhteneväisyyttä kuntien välillä. Yhteisiksi linjauksiksi havaittiin muun muassa houkuttelevan, oikeanhintaisen tonttitarjonnan varmistaminen sekä palveluverkkoa tehokkaasti hyödyntävä maankäyttö.

Kuten kaikilta kunnilta kysytyjen kysymysten, myös kunnille kohdistettujen erityiskysymysten vastauksissa voi havaita kuntien maapolitiikassaan tärkeäksi katsomista

näkökulmista johtuvia painotuseroja. Kuntakohtaisten erityiskysymyksien tarkemman kohdentumisen vuoksi niiden avulla päästään kuitenkin pureutumaan yleisiä kysymyksiä paremmin yksittäisiin asiakokonaisuuksiin. Kuntakohtaiset kysymykset avasivat kuntien harjoittaman maapolitiikan keinovalikoimaa sekä sen käyttöä erilaisissa tilanteissa. Vastaukset valottivat useita sisällönanalyysin aikana esiin nousseiden havaintojen taustoja maapoliittisten keinojen käytön tarpeesta osana kuntien maapolitiikan keinovalikoimaa. Keinojen käsittelyn lisäksi kysymykset avasivat haastateltujen kuntien maapolitiikan linjauksien sekä maapoliittisen ohjelman roolia osana harjoitettavaa maapolitiikkaa. Haastattelujen vastausten sisällönanalyysin havaintoja täydentävää roolia on havainnollistettu taulukossa 3 sinisen korostusvärin avulla.

## 5 Tutkimuksen yhteenveto ja pohdinta

Tämän tutkimuksen tavoitteina oli tarkastella kuntien harjoittamaa maapolitiikkaa kirjallisuuteen perustuneen katsauksen, havaintoaineistolle suoritettujen analyysien sekä haastattelututkimuksen avulla. Työn tavoitteena oli vastata asetettuun kaksiosaiseen tutkimuskysymykseen, tarjota ulkopuoliselle tarkastelijalle selkeä ja ymmärrettävä esitys maapolitiikan keinoista, kuntien maapoliittisten ohjelmien välisistä samankaltaisuuksista sekä eroavaisuuksista. Tätä ymmärrystä pyrittiin myös syventämään havainnoimalla syitä maapoliittisten ohjelmien linjausten ja huomiota kiinnittäneiden seikkojen takana. Työn aikana lukijaa pyrittiin johdattamaan luvusta toiseen ja tarjoamaan selkeä kokonaiskuva käsiteltävästä asiakokonaisuudesta.

Tutkimuskysymyksen ensimmäisen osan, maapoliittisissa ohjelmissa havaittujen samankaltaisuuksien ja eroavaisuuksien, osalta tutkimuksen hypoteesi osoittautui suurelta osin paikkansapitäväksi. Hypoteesi on kuitenkin liian yleistävällä tasolla kuvataksaan havaittujen erojen moninaisuuksia ja niiden takana vaikuttavia syitä. Ohjelmien välillä havaittiin samankaltaisuuksia maapolitiikan roolissa osana kunnan harjoittamaa maankäyttöpolitiikkaa sekä strategisten tavoitteiden saavuttamiseen tähtääviä toimia. Kuntien maapolitiikalle asettamissa päälinjauksissa oli havaittavissa tiettyjä yhdenmukaisuuksia. Kaikki kunnat linjaavat hyödyntävänsä suurinta osaa maapolitiikan keinovalikoiman työkaluista toimintansa tukena. Erityisen suurta yksimielisyyttä maapoliittisten ohjelmien analysoinnin yhteydessä havaittiin linjauksissa maanhankinnan keinojen, kehittämiskorvausmenettelyn sekä rakentamiskehotusmenettelyn käytöstä.

Analysoitujen maapoliittisten ohjelmien välillä havaittiin pääpiirteisyteen rajoittuvien samankaltaisuuksien lisäksi useita eroavaisuuksia. Tämä tukee hypoteesin oletusta siitä, että jokainen kunta painottaa ohjelmassaan tärkeäksi näkemiään asiakokonaisuuksia. Suurimmat erot ohjelmien välillä oli nähtävissä lähtökohtien, linjausten ja käytettävien työkalujen käsittelyn laajuudessa ja yksityiskohtaisuudessa. Eroja oli nähtävissä myös tavoissa hyödyntää kunnalle tarjolla olevia maapolitiikan keinoja. Tästä esimerkkinä maankäyttösopimuksin leikattavien, kaavoituksesta johtuvan, maan arvonnousun rajat sekä tonttien vuokraprosentit. Myös kuntien asettamissa maapolitiikan tavoitteissa, päätavoitteita lukuun ottamatta, ja niiden asettamisen tarkkuudessa oli nähtävissä selkeää hajontaa. Muita eroavaisuuksia ohjelmien välillä oli nähtävissä muun muassa sovellettavien tontinluovutustapojen välillä, hajakentämisestä koskevien seikkojen käsittelyssä sekä ohjelmille asetettavien voimassaoloaikojen käytänteissä.

Tutkimuskysymyksen toisen osan, havaittujen erojen selittämisen, osalta asetettu hypoteesi vastasi vain hieman tutkimuksen pohjalta saatuja tuloksia. Haastattelututkimusten vastauksista nousi esiin hypoteesin oletus kuntien omien intressien ja tavoitteiden mukaan toimimisesta, mutta mahdollisiksi eroavaisuuteen johtaviksi syiksi nousi myös runsaasti muita seikkoja. Eroavaisuuksien takana vaikuttavat tutkimuksen mukaan kuntien erilaiset lähtötilanteet ja edelleen erilaiset tarpeet laadittavan ohjelman laajuudelle. Tutkimuksen tuloksissa oli nähtävissä maaseutumaisten, väkiluvultaan pienempien kuntien taipumus keskittyä ohjelmissaan yksityiskohtaisemmin tiettyihin osa-alueisiin kuten haja-asutusalueen ja kylien elinvoimaan sekä rakentamisen ohjaamiseen. Suurten kuntien voidaan puolestaan nähdä käsittelevän maapolitiikkaansa dokumenteissaan hieman pienempiä kuntia yleisemmällä, linjauksia käsittelevällä tasolla.



Havaittuja eroja voivat selittää myös kuntien tarpeet vastata muuttuvaan toimintaympäristöön ja sen aiheuttamiin paineisiin. Tätä tukee haastattelututkimukseen valittujen kuntien maapolitiikkaan vaikuttavaksi tekijäksi nimeämä kaupungistumistrendi, joka aiheuttaa kunnille erilaisia haasteita. Näihin haasteisiin kunnat pyrkivät vastaamaan eri tavoin, toisten väkimäärän kasvaessa, toisten vähentyessä. Erilaisten tulevaisuuden näkymien lisäksi maapolitiikkaan vaikuttaviksi tekijöiksi tutkimuksessa havaittiin kunnan resurssien, erityisesti taloudellisten resurssien tehokas ja kohdennettu käyttö. Taloudellinen näkökulma voidaan nähdä yhtenä suurena vaikuttavana tekijänä kuntien pyrkimyksessä hyödyntää olemassa olevaa kunnan palvelu- ja kunnallistekniikkaverkkoa mahdollisimman tehokkaasti. Tutkimuksen kunnat pyrkivät myös tukemaan alueensa yritys- ja elinkeinotoimintaa maapolitiikkansa keinoin.

Kokonaisuutena tutkimus tarjoaa vastauksia asetettuun kaksiosaiseen tutkimuskysymykseen. Tutkimuksen aikana havaittiin useita maapoliittisia linjauksia käsittelevien dokumenttien välisiä eroja, yhtäläisyyksiä sekä näitä selittäviä tekijöitä. Tämän tutkimuksen puitteissa ei kuitenkaan voida pitävästi arvioida merkittävyyden välisiä suhteita. Tutkimustuloksia tarkastellessa tulee huomioida sisällönanalyysin rajautuvan maapoliittisiin ohjelmiin, minkä vuoksi maapoliittisen työkalun mainitsematta jättäminen ei varmuudella tarkoita kunnan välttävän keinon käyttämistä. Tämä havainto oli nähtävissä myös tutkimuksen haastatteluosan tuloksista, jotka ymmärryksen syventämisen lisäksi nostivat esiin dokumenttien yhteydessä mainitsematta jääneitä työkaluja ja linjauksia. Pitkälle menevien johtopäätösten vetämistä tutkimustulosten pohjalta tulee lisäksi välttää tutkimuksen rajallisen laajuuden ja otannan vuoksi. Varmojen johtopäätösten tekeminen vaatii tutkimuksessa esiin nousseiden, vaikuttavien tekijöiden, tarkempaa yksilöllistä kvantitatiivista ja kvalitatiivista tutkimusta. Mielenkiintoisia tutkimuskohteita jatkotutkimukselle voisivat olla muun muassa maapoliittisten tavoitteiden ja kunnan väestökehityksen mahdollisen korrelaation havainnointi, laajempi kyselytutkimus kuntien tärkeäksi näkemistä maapolitiikkaan vaikuttavista tekijöistä sekä kvantitatiivinen tarkastelu kuntien maapoliittisissa linjauksissa pidemmällä aikavälillä tapahtuneista muutoksista.

## Lähteet

Asikainen, A. (2018). Maapoliittisen ohjelman laadinta Raumalla. [verkossa]. Diplomityö. Aalto-yliopisto, insinööritieteiden korkeakoulu, rakennetun ympäristön laitos. Espoo. 126 s. Saatavissa: [https://aaltodoc.aalto.fi/bitstream/handle/123456789/35542/master\\_Asikainen\\_Ari-Pekka\\_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://aaltodoc.aalto.fi/bitstream/handle/123456789/35542/master_Asikainen_Ari-Pekka_2018.pdf?sequence=1&isAllowed=y) [Viitattu:22.10.2019].

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus. (2017). ARAn tehtävät. [verkossa] Saatavilla: <https://www.ara.fi/fi-FI/ARA/Tehtavat> [Viitattu 20.7.2019].

Asumisen rahoitus- ja kehittämiskeskus. (2019). 70 vuotta valtion tukemaa ARA-asumista. [verkossa] Saatavilla: [https://www.ara.fi/fi-FI/Ajankohtaista/ARA\\_70](https://www.ara.fi/fi-FI/Ajankohtaista/ARA_70) [Viitattu 20.7.2019].

Autio, J. (2017). Maankäytösopimuskäytännöt keskisuurissa kaupungeissa. [verkossa]. Ylemmän ammattikorkeakoulun opinnäytetyö. Metropolia ammattikorkeakoulu, rakentaminen, maanmittaustekniikka. Espoo. 46 s. Saatavissa: [https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/125765/Autio\\_Jukka.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/125765/Autio_Jukka.pdf?sequence=1&isAllowed=y) [Viitattu: 23.10.2019].

Elfvengren, I. (2017). Maapoliittisten ohjelmien vaikutus asuntojen ja asuntotuotantomaan hintakehitykseen – tapaustutkimus Järvenpää, Kuopio, Vantaa. [verkossa]. Diplomityö. Aalto-yliopisto, insinööritieteiden korkeakoulu, rakennetun ympäristön laitos. Espoo. 49 s. Saatavissa: [https://aaltodoc.aalto.fi/bitstream/handle/123456789/26785/master\\_Elfvengren\\_Ilkka\\_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://aaltodoc.aalto.fi/bitstream/handle/123456789/26785/master_Elfvengren_Ilkka_2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y) [Viitattu 6.12.2018].

Etuostolaki (608/1977)

Haminan kaupunki. (2016). Haminan kaupunki maapoliittinen ohjelma 2016. Hamina. 13 s.

Heinäveden kunta. (2016). Heinäveden maapoliittinen ohjelma. Heinävesi. 18 s.

Heinävesi. (2019). Kylät. [verkossa] Saatavilla: <https://heinavesi.fi/kylat> [Viitattu 21.7.2019].

Helsingin kaupunki. (2018). Alueen kartta. [verkossa] Saatavilla: <https://www.helsinginseutu.fi/hs/fi/kaupunkitieto/alueen-kartta> [Viitattu 17.10.2019].

Hengstermann, A., Hartmann, T. and Gerber, J. (2018). Instruments of Land Policy : Dealing with Scarcity of Land. [e-kirja] Abingdon: Routledge, 360 s. Saatavilla: [https://ebookcentral-proquest-com.libproxy.aalto.fi/lib/aalto-ebooks/detail.action?docID=5220310#goto\\_toc](https://ebookcentral-proquest-com.libproxy.aalto.fi/lib/aalto-ebooks/detail.action?docID=5220310#goto_toc) [Viitattu 12.12.2019]

Hirsjärvi, S. ja Hurme, H. (2015). Tutkimushaastattelu: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Helsinki: Gaudeamus, 213 s. ISBN 978-952-495-073-2.

Hirsjärvi, S., Remes, P. ja Sajavaara, P. (2009). Tutki ja kirjoita. 22 painos. Helsinki: Tammi, 464 s. ISBN 978-951-31-4836-2.

Holopainen, M. (2014). Maapolitiikka kunnan kehittämisvälineenä – Mitä tontinluovutuksella ohjataan ja mitkä ovat tontinluovutuksen kehitystarpeet kasvavilla seuduilla?. [pdf] Helsinki: Suomen Kuntaliitto, 34 s. Saatavilla: [http://www.mal-verkosto.fi/filebank/928-MASTO\\_061014\\_maapolitiikka-ja-tontinluovutus\\_Holopainen.pdf](http://www.mal-verkosto.fi/filebank/928-MASTO_061014_maapolitiikka-ja-tontinluovutus_Holopainen.pdf) [Viitattu 14.12.2018].

Hovila, I. (2013). Kunnan maapolitiikka: Oikeudelliset ohjauskeinot. [verkossa]. Väitöskirja. Lapin yliopisto, oikeustieteiden tiedekunta. Rovaniemi. 163 s. Saatavissa: <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-484-654-7> [Viitattu 6.12.2018].

Hämäläinen, P. (2017). Tuusulan kunnan maapoliittisen ohjelman kehitys, sopimusmenettelyn havainnollistaminen ja toimivuustarkastelu. [verkossa]. Ylemmän ammattikorkeakoulun opinnäytetyö. Metropolia ammattikorkeakoulu, rakentaminen, maanmittaustekniikka. Espoo. 46 s. Saatavissa: [https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/133365/Hamalainen\\_Paivi.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/133365/Hamalainen_Paivi.pdf?sequence=1&isAllowed=y) [Viitattu 20.10.2019].

Iin kunta. (2018). Iin maapoliittinen ohjelma 2018-2022. Ii. 50 s.

Joensuu.fi. (2019). Joensuu lukuina. [verkossa] Saatavilla: <https://www.joensuu.fi/web/guest/joensuu-lukuina> [Viitattu 13.10.2019].

Joensuun kaupunki. (2018). Maapoliittinen ohjelma 2018-2021. Joensuu. 34 s.

Karjalanliitto. (2019a). Etelä-Karjala. [verkossa] Saatavilla: <https://www.karjalanliitto.fi/karjalaisuus/karjalan-alueet/etela-karjala.html> [Viitattu 19.7.2019].

Karjalanliitto. (2019b). Pohjois-Karjala. [verkossa] Saatavilla: <https://www.karjalanliitto.fi/karjalaisuus/karjalan-alueet/pohjois-karjala.html> [Viitattu 9.8.2019].

Karttatie. (2019). Oulun karttapalvelu. [verkossa] Saatavilla: <https://kartta.ouka.fi/ims> [Viitattu 12.7.2019].

Keskinen, M. (2010). Maapolitiikan ratkaisulla merkittävä vaikutus kuntatalouteen. Maankäyttö, [verkossa] (1), s.21-23. Saatavilla: [http://www.maankaytto.fi/arkisto/mk110/mk110\\_1345\\_keskinen.pdf](http://www.maankaytto.fi/arkisto/mk110/mk110_1345_keskinen.pdf) [Viitattu 30.6.2019].

Kiinteistönmuodostamislaki (1995/554)

Kiinteistöverolaki (1992/654)

Kolis, K. (2018). Kuntien maapolitiikka – Ryöstöretki vai yhteistä hyvää rakentamassa?. Maankäyttö, [verkossa] (3), s.5. Saatavilla: [https://maankaytto.fi/arkisto/mk318/mk318\\_2063\\_pk.pdf](https://maankaytto.fi/arkisto/mk318/mk318_2063_pk.pdf) [Viitattu 30.6.2019].

Kuntalaki (2015/410)

- Kuntaliitto. (2019f). Yleisen alueen lunastus. [verkossa] Saatavilla: <https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/verkko-opaat/maapolitiikan-opas/maapolitiikan-keinot/lunastaminen/yleisen-alueen-lunastus> [Viitattu 8.7.2019].
- Kuntaliitto. (2019a). Maapolitiikka. [verkossa] Saatavilla: <https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/verkko-opaat/maapolitiikan-opas/kunta-ja-maapolitiikka/maapolitiikka> [Viitattu 1.7.2019].
- Kuntaliitto. (2019b). Maapoliittinen ohjelma. [verkossa] Saatavilla: <https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/verkko-opaat/maapolitiikan-opas/kunta-ja-maapolitiikka/maapoliittinen-ohjelma> [Viitattu 1.7.2019].
- Kuntaliitto. (2019c). Vapaaehtoinen maanhankinta. [verkossa] Saatavilla: <https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/verkko-opaat/maapolitiikan-opas/maapolitiikan-keinot/vapaaehtoinen-maanhankinta> [Viitattu 2.7.2019].
- Kuntaliitto. (2019d). Etuosto. [verkossa] Saatavilla: <https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/verkko-opaat/maapolitiikan-opas/maapolitiikan-keinot/etuosto> [Viitattu 4.7.2019]
- Kuntaliitto. (2019e). Lunastuslupamenettely. [verkossa] Saatavilla: <https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/verkko-opaat/maapolitiikan-opas/maapolitiikan-keinot/lunastaminen/lunastuslupamenettely> [Viitattu 7.7.2019].
- Kuntaliitto. (2019g). Yleisten alueiden toteuttaminen. [verkossa] Saatavilla: <https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/verkko-opaat/maapolitiikan-opas/maapolitiikan-keinot/yleisten-alueiden-toteuttaminen> [Viitattu 8.7.2019].
- Kuntaliitto. (2019h). Raakamaan ja yleisen rakennuksen tontin lunastaminen. [verkossa] Saatavilla: <https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/verkko-opaat/maapolitiikan-opas/maapolitiikan-keinot/lunastaminen/raakamaan-ja-yleisen-rakennuksen-tontin-lunastaminen> [Viitattu 10.7.2019].
- Kuntaliitto. (2019i). Maankäytösopimukset. [verkossa] Saatavilla: <https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/verkko-opaat/maapolitiikan-opas/maapolitiikan-keinot/maankayttosopimukset> [Viitattu 11.7.2019].
- Kuntaliitto. (2019j). Raakamaan lunastusprosessi kunnan kannalta. [verkossa] Saatavilla: <https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/verkko-opaat/maapolitiikan-opas/maapolitiikan-keinot/lunastaminen/raakamaan-lunastusprosessi-kunnan-kannalta> [Viitattu 12.7.2019]
- Kuntaliitto. (2019k). Tontinosan lunastaminen. [verkossa] Saatavilla: <https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/verkko-opaat/maapolitiikan-opas/maapolitiikan-keinot/lunastaminen/tontinosan-lunastaminen> [Viitattu 12.7.2019].
- Kuntaliitto. (2019l). Tontinosan lunastus tontinlohkomisen sivutoimituksena. [verkossa] Saatavilla: <https://www.kuntaliitto.fi/verkko-opaat/kiinteistoinsinoorin-opas/kiinteistorekisterinpitajan-paatokset/tontinosan-lunastus-tontinlohkomisen-sivutoimituksena> [Viitattu 14.7.2019].

- Kuntaliitto. (2019m). Luovutusmenettely. [verkossa] Saatavilla: <https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/verkko-oppaat/maapolitiikan-opas/maapolitiikan-keinot/tonttien-luovuttaminen/luovutusmenettely> [Viitattu 15.7.2019].
- Kuntaliitto. (2019n). Kehittämisalumenettelyt. [verkossa] Saatavilla: <https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/verkko-oppaat/maapolitiikan-opas/maapolitiikan-keinot/kehittämisalumenettelyt> [Viitattu 16.7.2019].
- Kuntaliitto. (2019o). Rakentamiskehotus. [verkossa] Saatavilla: <https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/verkko-oppaat/maapolitiikan-opas/maapolitiikan-keinot/rakentamiskehotus> [Viitattu 17.7.2019].
- Kuntaliitto. (2019p). Tonttien markkinointi. [verkossa] Saatavilla: <https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/verkko-oppaat/maapolitiikan-opas/maapolitiikan-keinot/tonttien-luovuttaminen/tonttien-markkinointi> [Viitattu 18.7.2019].
- Kuntaliitto. (2019q). Prosessinäkökulma. [verkossa] Saatavilla: <https://www.kuntaliitto.fi/tilastot-ja-julkaisut/verkko-oppaat/maapolitiikan-opas/maapolitiikan-keinot/kehittämiskorvaus/prosessinakokulma> [Viitattu 19.7.2019].
- Lahdenvuosi. (2019). Rakennusvalvonta - Rakennusrasite ja yhteisjärjestely. [verkossa] Saatavilla: <http://lahdenvuosi.fi/rakennusvalvonta/rakennusrasite-ja-yhteisjarjestely> [Viitattu 21.12.2019].
- Lahti. (2019). Tontin rakentamisvelvoite. [verkossa] Saatavilla: <https://www.lahti.fi/palvelut/tontit-ja-rakentaminen/omakotitontit/tontin-rakentamisvelvoite> [Viitattu 22.7.2019].
- Laki kiinteän omaisuuden ja erityisten oikeuksien lunastuksesta (603/1977)
- Lappeenrannan kaupunki. (2017). Lappeenrannan kaupungin maapoliittinen ohjelma 2017. Lappeenranta. 86 s.
- Lehto, J. (2017). Selvitys suurten kaupunkien maapoliittisista periaatteista. [verkossa]. Ylemmän ammattikorkeakoulun opinnäytetyö. Metropolia Ammattikorkeakoulu, rakentaminen, maanmittaus. Espoo. 57 s. Saatavissa: [http://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/123088/Lehto\\_Jouni.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/123088/Lehto_Jouni.pdf?sequence=1&isAllowed=y) [Viitattu 6.12.2018].
- Lehtonen, P. (2016). Kasvualueiden ytimessä: Yhdyskuntarakenne ja asuntotuotanto. Maankäyttö, [verkossa] (1), s.6-9. Saatavissa: [http://www.maankaytto.fi/arkisto/mk116/mk116\\_1885\\_lehtonen.pdf](http://www.maankaytto.fi/arkisto/mk116/mk116_1885_lehtonen.pdf) [Viitattu 30.6.2019].
- Leinonen, P. (2019). Pelkosenniemen kunnan maapoliittisen ohjelman laatiminen. Ylemmän ammattikorkeakoulun opinnäytetyö. Lapin ammattikorkeakoulu, tekniikan ja liikenteen ala, teknologiaosaamisen johtaminen. Rovaniemi. 71 s. Saatavissa: <https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/226362/Leinonen%20Panu.pdf?sequence=2&isAllowed=y> [Viitattu 18.10.2019].
- Leppävirran kunta. (2018). Maapoliittinen ohjelma 2018-2021. Leppävirta. 25 s.

Leppävirta. (2019). Leppävirta- Asetu asumaan. [verkossa] Saatavilla: <https://leppavirta.fi/download.php?id=2602> [Viitattu 18.7.2019].

Lunastustoimitus. (2014). [pdf] Maanmittauslaitos, s.1-2. Saatavilla: [https://www.maanmittauslaitos.fi/sites/maanmittauslaitos.fi/files/old/e1007\\_lunastustoimitus.pdf](https://www.maanmittauslaitos.fi/sites/maanmittauslaitos.fi/files/old/e1007_lunastustoimitus.pdf) [Viitattu 23.7.2019].

Maanhankinnan ja -luovutuksen sekä maankäyttösopimusten periaatteet 2015. (2015). [pdf] Espoo: Espoon kaupunki, s.5-6, 19, 21-22. Saatavilla: <https://www.espoo.fi/download/noname/%7B8B80BC45-145B-41D2-83F8-9CBA83AA2D78%7D/66017> [Viitattu 17.7.2019].

Maankäyttö- ja rakennuslaki (132/1999)

Maankäyttö- ja rakennuslaki uudistuu. (2018). Parlamentaarinen seurantaryhmä ja työryhmä asetetaan 25.4.2018 - Maankäyttö- ja rakennuslaki uudistuu. [verkossa] Saatavilla: <https://mrluudistus.fi/aikajana/tyoryhma-asetetaan-25-4-2018/> [Viitattu 18.9.2019].

Maankäyttö- ja rakennuslaki uudistuu. (2019). Tietoa lakiuudistuksesta - Maankäyttö- ja rakennuslaki uudistuu. [verkossa] Saatavilla: <https://mrluudistus.fi/tietoa-lakiuudistuksesta/> [Viitattu 18.9.2019].

Maanmittauslaitos. (2019). Vaihtokirja. [verkossa] Saatavilla: [https://www.kiinteistoasiat.fi/help\\_groups/service\\_descriptions/exchange\\_deed](https://www.kiinteistoasiat.fi/help_groups/service_descriptions/exchange_deed) [Viitattu 8.10.2019].

Maapoliittiset toimintatavat ja kuntatalous – tietoa kuntapäätäjille. (2019). 1. painos. [pdf] Helsinki: Suomen kuntaliitto, s.6. Saatavilla: <http://shop.kuntaliitto.fi/download.php?filename=uploads/p090605142523X.pdf> [Viitattu 6.7.2019].

Mustasaaren kunta. (2016). Maapoliittinen ohjelma 2016. Mustasaari. 33 s.

Mustasaari. (2019a). Mustasaari lyhyesti. [verkossa] Saatavilla: <https://www.mustasaari.fi/politiikka-ja-johtaminen/tietoa-kunnasta/mustasaari-lyhyesti/> [Viitattu 26.7.2019].

Mustasaari. (2019b). Mustasaaren kylät. [verkossa] Saatavilla: <https://www.mustasaari.fi/politiikka-ja-johtaminen/tietoa-kunnasta/mustasaari-lyhyesti/mustasaaren-kylat/> [Viitattu 25.7.2019].

Myllyniemi, E. (2016). Lunastus: Osa kunnan maapolitiikkaa. [verkossa]. Pro Gradu. Vaasan yliopisto, Filosofinen tiedekunta. Vaasa. 95 s. Saatavissa: <https://www.tritonia.fi/fi/e-opinnaytteet/tiivistelma/6852> [Viitattu 6.12.2018].

Oikeusministeriö. (2019). Lunastuslain uudistaminen. [verkossa] Saatavilla: <https://oikeusministerio.fi/hanke?tunnus=OM022:00/2016> [Viitattu 21.10.2019].

Oulun kaupunki. (2014). Oulun kaupungin maapoliittiset linjaukset. Oulu. 28 s.

Paikkatietoikkuna. (2019). Paikkatietoikkuna. [verkossa] Saatavilla:  
<https://kartta.paikkatietoikkuna.fi/> [Viitattu 7.10.2019].

Rakennuslaki 370/1958

Rantajarvi, P. (2014). Kemin kaupungin maapoliittisen ohjelman laatiminen ja ehdotus maapoliittiseksi ohjelmaksi 2014 – 2016. [verkossa]. Ylemmän ammattikorkeakoulun opinnäytetyö. Lapin ammattikorkeakoulu, tekniikka ja liikenne, Alueiden käytön suunnittelun koulutusohjelma. Rovaniemi. 71 s. Saatavissa:  
<https://www.theseus.fi/bitstream/handle/10024/77822/rantajarvi.pdf?sequence=1&isAllowed=y> [Viitattu 19.10.2019].

Rovaniemen kaupunki. (2018). Maapoliittinen ohjelma. Rovaniemi. 8 s.

Rovaniemi. (2019). Rovaniemi kuntainfo. [verkossa] Saatavilla:  
<https://www.rovaniemi.fi/fi/Palvelut/Kuntainfo> [Viitattu 10.7.2019].

Suomen maakunnat ja maakuntien pääkaupungit. (2014). [pdf] Satakunnanliitto, s.1. Saatavissa:  
[https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwi41aXSn6\\_lAhXOwcQBHSYBCKMQFjAAegQIABAC&url=http%3A%2F%2Fwww.satakuntaliitto.fi%2Fsites%2Fsatakuntaliitto.fi%2Ffiles%2Ftiedostot%2FAlueidenkaytto%2FAluerakenne14%2F Maakunnat.pdf&usg=AOvVaw2zcg8k4CvKPM4ISSknpPZT](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwi41aXSn6_lAhXOwcQBHSYBCKMQFjAAegQIABAC&url=http%3A%2F%2Fwww.satakuntaliitto.fi%2Fsites%2Fsatakuntaliitto.fi%2Ffiles%2Ftiedostot%2FAlueidenkaytto%2FAluerakenne14%2F Maakunnat.pdf&usg=AOvVaw2zcg8k4CvKPM4ISSknpPZT) [Viitattu 18.10.2019].

Suomen ympäristökeskus. (2019). Paikkatietoaineistojen latauspalvelu - LAPIO. [verkossa] Saatavilla: <http://paikkatieto.ymparisto.fi/lapio/latauspalvelu.html> [Viitattu 1.10.2019].

Takalo-Eskola, T. (2005). Kunnan maapolitiikan keinojen vaikuttavuus ja kehittämistarpeet. Helsinki: Ympäristöministeriö, 76 s. ISBN 951-731-334-9.

Tilastokeskus. (2019a). Tunnuslukuja väestöstä muuttujina Alue, Tiedot ja Vuosi-Tilastokeskuksen PX-Web tietokannat. [verkossa] Saatavilla:  
[http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin\\_\\_vrm\\_\\_vaerak/statfin\\_vaerak\\_pxt\\_11ra.px/?rxid=a5d7997d-1fe4-4365-b5d5-b0b1b851c627](http://pxnet2.stat.fi/PXWeb/pxweb/fi/StatFin/StatFin__vrm__vaerak/statfin_vaerak_pxt_11ra.px/?rxid=a5d7997d-1fe4-4365-b5d5-b0b1b851c627) [Viitattu 12.10.2019].

Tilastokeskus. (2019b). Kunnat 2019 / Tilastollinen kuntaryhmitys 2019. [verkossa] Saatavilla: [http://www.stat.fi/meta/luokitukset/kunta/001-2019/kunta\\_kr.html](http://www.stat.fi/meta/luokitukset/kunta/001-2019/kunta_kr.html) [Viitattu 15.10.2019].

Tilastokeskus. (2019c). Taajamat. [verkossa] Saatavilla:  
<https://www.stat.fi/tup/karttaaineistot/taajamat.html> [Viitattu 2.10.2019].

Tilusvaihto. (2014). [pdf] Maanmittauslaitos, s.1. Saatavilla:  
[https://www.maanmittauslaitos.fi/sites/maanmittauslaitos.fi/files/old/e1018\\_tilusvaihto\\_0114.pdf](https://www.maanmittauslaitos.fi/sites/maanmittauslaitos.fi/files/old/e1018_tilusvaihto_0114.pdf) [Viitattu 24.7.2019].

Tuomi, J. ja Hiironen, J. (2015). Pakkolunastus – kuninkaan viimeinen keino. Maankäyttö, [verkossa] (4), s.14-16. Saatavana:

[https://maankaytto.fi/arkisto/mk415/mk415\\_1866\\_tuomi\\_hiironen.pdf](https://maankaytto.fi/arkisto/mk415/mk415_1866_tuomi_hiironen.pdf) [Viitattu 31.6.2019].

Tuomi, J. ja Sarajärvi, A. (2018). Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi. Helsinki: Tammi, 205 s. ISBN 978-951-3199-53-1.

Uudenmaan liitto. (2007). Kunnan maapoliittinen ohjelma – valmistelijan käsikirja. Helsinki. 92 s. Uudenmaan liiton julkaisuja E 95 – 2007. ISBN 978-952-448-228-8 (painettu) ISBN 978-952-448-229-5 (PDF). Saatavilla: [https://www.uudenmaanliitto.fi/files/6214/Kunnan\\_maapoliittinen\\_ohjelma\\_-\\_valmistelijan\\_kasikirja](https://www.uudenmaanliitto.fi/files/6214/Kunnan_maapoliittinen_ohjelma_-_valmistelijan_kasikirja) [Viitattu 4.2.2019].

Vainio, A. (2012). Maapolitiikka kuntien yhdistymisessä. [verkossa]. Ylemmän ammattikorkeakoulun opinnäytetyö. Metropolia ammattikorkeakoulu, rakentaminen, maanmittaus. Espoo. 50 s. Saatavissa: [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwj\\_t-D07TIAhXSxMQBHZG9A00QFjAAegQIAhAC&url=https%3A%2F%2Fwww.theseus.fi%2Fbitstream%2Fhandle%2F10024%2F40598%2FMaapolitiikka\\_kuntien\\_yhdistymisessa\\_A\\_Vainio.pdf%3Fsequence%3D1%26isAllowed%3Dy&usg=AOvVaw2-gQD3M3XGnjQjMc7fYVQo](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&ved=2ahUKEwj_t-D07TIAhXSxMQBHZG9A00QFjAAegQIAhAC&url=https%3A%2F%2Fwww.theseus.fi%2Fbitstream%2Fhandle%2F10024%2F40598%2FMaapolitiikka_kuntien_yhdistymisessa_A_Vainio.pdf%3Fsequence%3D1%26isAllowed%3Dy&usg=AOvVaw2-gQD3M3XGnjQjMc7fYVQo) [Viitattu 21.10.2019].

Valtiovarainministeriö. (2019). Kiinteistöverouudistus. [verkossa] Saatavilla: <https://vm.fi/kiinteistoverouudistus> [Viitattu 21.10.2019].

Valtonen, E. (2013). Asuntojen hintojen kasvun ehkäisemisestä asuntotuotantoa edistämällä. Maankäyttö, [verkossa] (4), s.30-33. Saatavilla: [http://www.maankaytto.fi/arkisto/mk413/mk413\\_1699\\_valtonen.pdf](http://www.maankaytto.fi/arkisto/mk413/mk413_1699_valtonen.pdf) [Viitattu 31.6.2019].

Valtonen, E. (2013). Asuntotarjonnan hintajouston alueelliset erot ja niiden syyt Suomessa. [verkossa]. Diplomityö. Aalto-yliopisto, insinööritieteiden korkeakoulu, maankäyttötieteiden laitos. Espoo. 95 s. Saatavissa: [https://aaltodoc.aalto.fi/bitstream/handle/123456789/21837/master\\_valtonen\\_eero\\_2013.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://aaltodoc.aalto.fi/bitstream/handle/123456789/21837/master_valtonen_eero_2013.pdf?sequence=1&isAllowed=y) [Viitattu 23.10.2019].

van Oosten, T., Witte, P. and Hartmann, T. (2018). Active land policy in small municipalities in the Netherlands: “We don’t do it, unless...”. Land Use Policy, [verkossa] 77, s. 829-836. Saatavilla: <https://www-sciencedirect-com.libproxy.aalto.fi/journal/land-use-policy/vol/77/suppl/C> [Viitattu 11.12.2019].

Vantaan kaupunki. (2018). Vantaan maa- ja asuntopoliittiset linjaukset. Vantaa. 66 s.

Verohallinto. (2019). Rakentamattoman rakennuspaikan veroprosentti. [verkossa] Saatavilla: <https://www.vero.fi/syventavat-vero-ohjeet/ohje-hakusivu/48295/rakentamattoman-rakennuspaikan-veroprosentti/> [Viitattu 24.7.2019].

Virtanen, L. (2014). Maapolitiikka kasautumisetujen ja -haittojen synnyttäjänä. Maankäyttö, [verkossa] (1), s.16-19. Saatavilla: [https://maankaytto.fi/arkisto/mk114/mk114\\_1716\\_virtanen.pdf](https://maankaytto.fi/arkisto/mk114/mk114_1716_virtanen.pdf) [Viitattu 31.6.2019].



Virtanen, P. (2000). Kunnan maapolitiikka. Helsinki: Rakennustieto Oy, 128 s. ISBN 951-682-612-1.

Virtanen, P. (2004). Yleinen maapolitiikka Minun, Sinun ja meidän maa. Teknillinen korkeakoulu. Espoo. Kiinteistöopin ja talousoikeuden julkaisuja B 108. 123 s. ISBN 951-22-7301-2.

Ylöjärven kaupunki. (2017). Ylöjärven maapoliittinen ohjelma 2017. Ylöjärvi. 6 s.

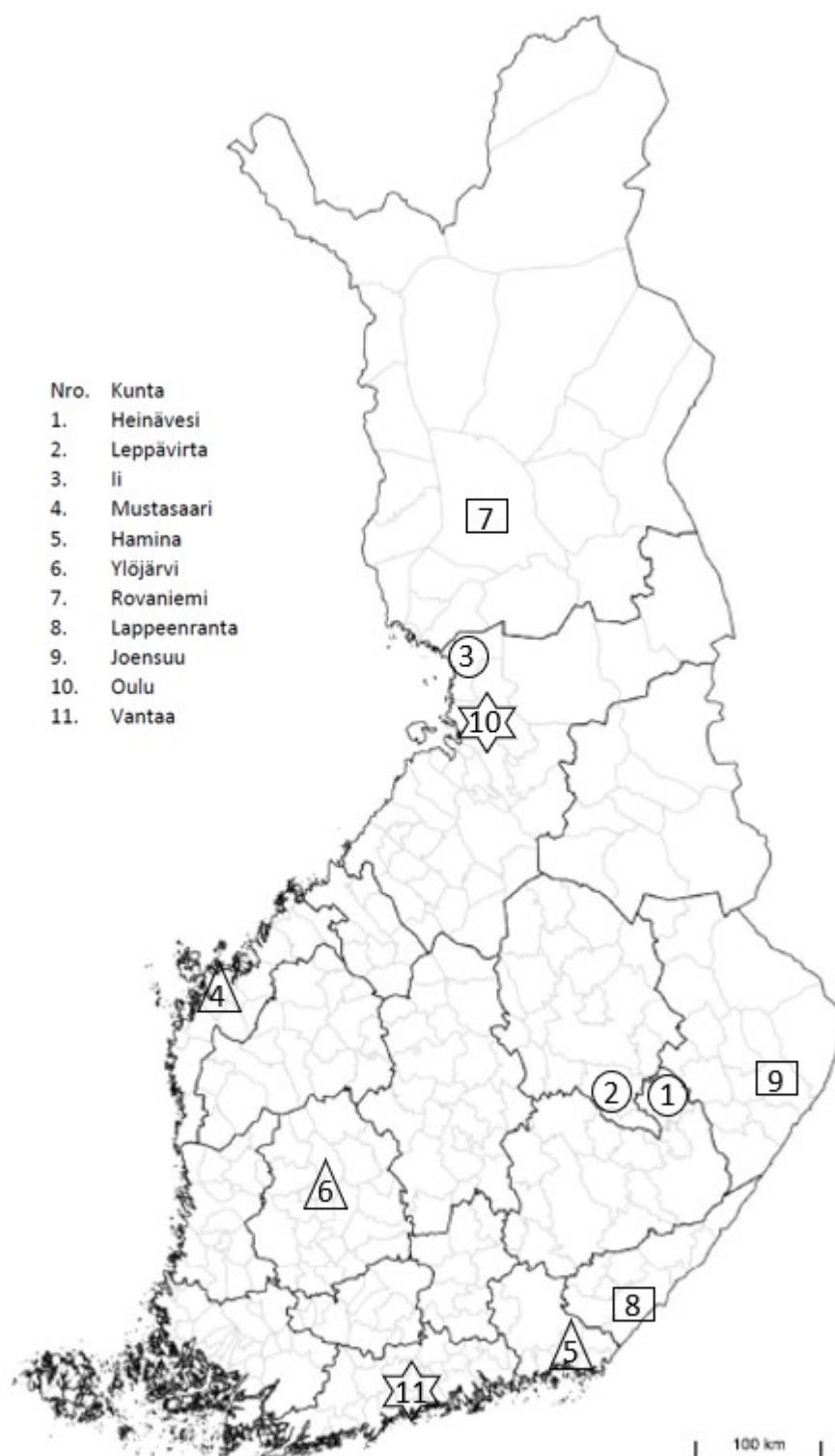
Ylöjärvi. (2019a). Ylöjärvi-tietoa. [verkossa] Saatavilla: <https://www.ylojarvi.fi/ylojarvi-tietoa/> [Viitattu 10.8.2019].

Ylöjärvi. (2019b). Kylät ja kaupunginosat. [verkossa] Saatavilla: <https://www.ylojarvi.fi/ylojarvi-tietoa/kylat-ja-kaupunginosat/> [Viitattu 9.10.2019].

## **Liitteet**

Liite 1. Tutkimukseen valitut kunnat havainnollistettuna kartalla, s. 1

Liite 2. Haastattelututkimuksen kysymykset, s. 1



Tutkimukseen valittujen kuntien sijainti kartalla (mukaillen Paikkatietoikkuna, 2019). Kuntien kokoa on havainnollistettu numeroa ympäröivin muodoin: Tutkimuksen pieniä kuntia kuvataan ympyröin, keskikokoisia kolmioin, keskisuuria suorakulmioin sekä suuria tähdin.

## Haastattelukysymykset

### **Yleiset kysymykset:**

1. Miten kuvaisit kunnan harjoittamaa maapolitiikkaa ja sen lähtökohtia?
2. Mitkä ovat suurimmat (ulkoiset tai sisäiset) tekijät, jotka vaikuttavat kunnan harjoittamaan maapolitiikkaan?
3. Mikä on kunnan maapoliittisen ohjelman tarkoitus/tavoite?
4. Mitkä ovat kunnan näkökulmasta maapoliittisen ohjelman tarjoamat hyödyt/edut?
5. Mikä sai kunnan valitsemaan maapoliittisen ohjelman tämänhetkisen laajuuden?

### **Kuntakohtaiset kysymykset:**

#### Leppävirta

1. Onko kunnan soveltamissa tontinvuokraprosenteissa alueittaisia eroja?
2. Hyödynnetäänkö rakentamisvelvoitetta osana maankäyttösopimuksia?
3. Onko rakentamattoman rakennuspaikan korotetun kiinteistöveron käytölle tarvetta?
4. Kuuluuko kaavoituksen käynnistämissopimus maapolitiikan keinovalikoimaan? Onko käynnistämissopimuksen käytölle tarvetta?
5. Mikä/mitkä syyt johtivat päätökseen asettaa maapoliittisen ohjelman ajanjaksoksi 2018-2021?

#### Rovaniemi

1. Miten hajarakentamista ohjataan? Mikä maapoliittisen ohjelman rooli ohjaamisessa on?
2. Mikä tai mitkä syyt saivat kunnan asettamaan maankäyttösopimuksin leikattavan asemakaavan tuoman arvonnousun enimmäisrajaksi 50 %?
3. Kuuluuko tontin osan lunastus maapolitiikan keinovalikoimaan? Onko tontin osan lunastusoikeuden käytölle tarvetta?
4. Kuinka yleiset alueet hankitaan kaupungin omistukseen?
5. Kuuluuko kaavoituksen käynnistämissopimus maapolitiikan keinovalikoimaan? Onko käynnistämissopimuksen käytölle tarvetta?

#### Oulu

1. Kuuluuko kehittämisalumenettely kunnan soveltamiin maapolitiikan työkaluihin? Onko menettelyn käytölle tarvetta?
2. Onko katualueiden ilmaislouvutusvelvollisuuden käytölle tarvetta?
3. Mikä maapoliittisen ohjelman rooli hajarakentamisen ohjaamisessa on?
4. Kuuluuko tilusvaihto kunnan käyttämiin maanhankinnan keinoihin? Onko tilusvaihtojen käytölle tarvetta?
5. Miten kunta määrittelee ne alueet, joilta tontteja voidaan luovuttaa myymällä?